



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SA RÉPONSE**

VILLE DE PARIS

Parc des expositions de la porte de Versailles

Exercices 2010 et suivants

Observations
délibérées le 12 mars 2020

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|-----------|
| SYNTHÈSE..... | 5 |
| RECOMMANDATION | 8 |
| 1 RAPPEL DE LA PROCÉDURE | 9 |
| 2 UN PARC DE TRÈS GRANDE CAPACITÉ..... | 9 |
| 2.1 Depuis près d'un siècle, la Ville de Paris a délégué la gestion du parc des expositions..... | 9 |
| 2.2 Une place de premier rang sur le marché français et international | 10 |
| 3 LE PARC N'A ÉTÉ QUE PEU MODERNISÉ ENTRE 1987 ET 2014..... | 12 |
| 3.1 L'objectif constamment réaffirmé par la Ville de Paris de maintenir le Parc dans une situation concurrentielle favorable..... | 13 |
| 3.2 Une concession dont le programme d'investissement a été défini tardivement..... | 13 |
| 3.2.1 L'adoption très tardive d'un programme d'investissement a conduit à prolonger la concession d'une durée supplémentaire de dix ans..... | 13 |
| 3.2.2 Le retard pris dans la réalisation des investissements a conduit au rééchelonnement des projets de modernisation du Parc | 14 |
| 3.3 Un programme pluriannuel d'investissement abandonné en 2012 pour permettre les travaux préparatoires à la construction de la Tour Triangle..... | 16 |
| 3.3.1 La construction de la Tour a entraîné la libération de parcelles incluses dans le périmètre de la concession..... | 16 |
| 3.3.2 Les études et travaux relatifs à la Tour Triangle ont été financés irrégulièrement par la concession..... | 16 |
| 3.3.3 Le financement des études et des travaux par la concession a eu pour conséquence d'interrompre la modernisation du Parc | 18 |
| 3.3.4 Impacts des travaux sur le résultat financier de la concession | 19 |
| 3.4 Une concession mal contrôlée par la Ville de Paris | 20 |
| 3.4.1 Viparis n'a pas respecté les programmes d'investissement de la concession..... | 20 |
| 3.4.2 La concession n'a pas été pilotée par la Ville..... | 22 |
| 3.4.3 Une concession rentable pour le délégataire | 24 |
| 3.5 Une résiliation anticipée de la DSP qui a donné lieu à une indemnité non justifiée de 263 M€. 27 | |
| 3.5.1 Le préjudice du concessionnaire n'a pas été évalué en prenant en compte les bénéfices attendus du nouveau contrat signé avec la même société | 27 |
| 3.5.2 L'indemnité correspondant à la valeur nette comptable des biens à l'échéance de la concession a été fixée à 111 M€ | 29 |
| 3.5.3 L'estimation de la perte subie par le concessionnaire du fait de la résiliation anticipée n'a pas été démontrée..... | 31 |
| 4 LE PROJET DE TOUR TRIANGLE A ÉTÉ PORTÉ EN LIEN AVEC LA RÉATTRIBUTION DE L'EXPLOITATION DU PARC DES EXPOSITIONS POUR 50 ANS..... | 32 |
| 4.1 Les similitudes du « Grand Projet » proposé par Unibail en 2006 avec les préconisations des services de la Ville de Paris | 32 |
| 4.1.1 Une réflexion ancienne..... | 32 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 4.1.2 | Un programme de restructuration ambitieux qui laissait une grande marge de manœuvre aux candidats..... | 33 |
| 4.1.3 | Un projet rendu nécessaire par l'absence durable de stratégie en termes d'urbanisme et d'aménagement..... | 34 |
| 4.2 | Le BEA : une procédure plus souple qu'une opération d'aménagement..... | 39 |
| 4.2.1 | Champ d'application du bail emphytéotique administratif (BEA)..... | 39 |
| 4.2.2 | Le BEA a eu pour effet de rendre inapplicables les règles spécifiques aux opérations d'aménagement..... | 40 |
| 4.3 | Pour définir son montage contractuel, la Ville a tenu compte des intérêts d'Unibail-Rodamco | 41 |
| 5 | APRES UNE NÉGOCIATION INÉGALE, LA VILLE A CONCLU UN CONTRAT NE RÉPONDANT QU'EN PARTIE À SES ATTENTES..... | 42 |
| 5.1 | Souffrant de fragilités, la procédure de passation n'a pas placé les deux candidats dans une position équivalente | 42 |
| 5.1.1 | Des délais inadaptés à l'importance de l'opération | 42 |
| 5.1.2 | Le rapport d'analyse des candidatures ne mentionne pas l'absence d'engagement inconditionnel des actionnaires de Viparis..... | 44 |
| 5.1.3 | Les deux candidats n'étaient pas placés dans la même position..... | 45 |
| 5.1.4 | Le contrat a été attribué à la société Viparis Porte de Versailles..... | 50 |
| 5.2 | La Ville de Paris n'a pas obtenu satisfaction en ce qui concerne le montant du droit d'entrée ni de garanties de la part d'Unibail Rodamco et de la CCI..... | 53 |
| 5.2.1 | Des garanties insuffisantes | 53 |
| 5.2.2 | Le montant du droit d'entrée ne résulte pas d'une analyse de l'équilibre économique du BEA | 55 |
| 5.3 | Le contrat a permis un meilleur équilibre économique pour la Ville de Paris | 55 |
| 5.3.1 | Une redevance substantiellement améliorée par rapport au précédent contrat..... | 55 |
| 5.3.2 | Du fait d'une redevance supérieure, la profitabilité du nouveau contrat pour Viparis paraît moindre que celle du précédent..... | 57 |
| 6 | VIPARIS A DURABLEMENT RENFORCÉ SA SITUATION SUR SON SECTEUR D'ACTIVITÉ..... | 57 |
| 6.1 | La constitution de la société Viparis a été encadrée pour éviter tout risque de constitution de monopole..... | 58 |
| 6.1.1 | La constitution d'un quasi-monopole | 58 |
| 6.1.2 | Les engagements pris pour la constitution du groupe Viparis..... | 59 |
| 6.2 | La conclusion du BEA portant sur le parc des expositions libère Viparis de certains engagements visant à modérer sa position sur le marché | 59 |
| 6.2.1 | Le prolongement durable de la situation de quasi-monopole de Viparis | 59 |
| 6.2.2 | La libération partielle des tarifs et la restriction des capacités | 60 |
| 6.2.3 | L'assouplissement des engagements en matière de non-discrimination | 60 |
| 6.3 | Viparis tente d'élargir ses activités au-delà du programme autorisé dans le BEA | 61 |
| | ANNEXES..... | 64 |

SYNTHÈSE

Chaque paragraphe est numéroté en continu dans la marge de gauche afin de faciliter la rédaction des réponses aux observations.

La chambre régionale de comptes d'Île-de-France a contrôlé la gestion et l'exploitation du Parc des expositions de la porte de Versailles par la Ville de Paris pour les exercices 2010 à 2019. Ce contrôle (phases d'instruction et de contradiction) a été conduit avant le déclenchement de la crise sanitaire de 2020.

L'objectif affiché par la Ville de Paris de moderniser le Parc des expositions n'a pas été totalement atteint faute de réflexion globale sur son aménagement

La gestion du Parc a été concédée en 1987 à la Société d'Exploitation du Parc de Expositions (SEPE), devenue en 2008 filiale du groupe Unibail-Rodamco, sous le nom de Viparis Porte de Versailles.

La Ville de Paris a toujours affiché la modernisation du Parc comme une priorité afin de maintenir son attractivité dans un contexte de forte concurrence. Le Parc présente en effet un fort potentiel de rentabilité. Ses 220 000 m² de surface bâtie en font le deuxième acteur francilien du secteur, derrière Paris Nord Villepinte (240 000 m² de surfaces d'exposition). Dans un contexte où la France manque de salles de grande capacité, sa taille et son implantation à Paris lui permettent une rotation des manifestations plus élevée que ses concurrents français et lui confèrent une place de premier rang au plan mondial.

Toutefois, en dépit de cette volonté de modernisation, le contrat de concession de 1987 ne prévoyait pas de programme de travaux et laissait au concessionnaire l'initiative du renouvellement et de la modernisation des installations. Ce n'est qu'en 1996 que la Ville, constatant que le « *Parc des expositions se trouvait désormais confronté à une obsolescence de ses équipements immobiliers* », a conclu un avenant définissant un programme pluriannuel d'investissement (PPI) de 554 M€ à réaliser par le délégataire. Pour permettre l'amortissement des installations, l'avenant a prolongé la concession de dix ans jusqu'au 31 décembre 2026.

L'échéancier des travaux n'ayant pas été respecté par le concessionnaire, une adaptation du programme a été effectuée en 2006 dans le cadre d'un nouvel avenant. Un nouveau bilan a montré que le délégataire n'avait pas effectué la totalité des travaux prévus pour les années 1996 à 2012. Au 31 décembre 2012, il avait réalisé 384 M€ de travaux au lieu des 439 M€ attendus. Par ailleurs, des travaux effectués ne correspondaient pas aux investissements décrits dans le programme pluriannuel.

Une telle situation s'explique par l'insuffisance des informations que Viparis transmettait à la Ville de Paris, qui aurait dû mieux contrôler la concession. Elle s'explique surtout par le fait que, durant les années d'exploitation de la concession, la Ville, qui n'a pas utilisé les outils dont elle avait la maîtrise, notamment l'urbanisme réglementaire, n'a pas conduit de stratégie globale d'aménagement du Parc.

Le projet de tour Triangle a été inséré de façon critiquable dans l'enceinte du Parc

Le groupe Unibail-Rodamco, actionnaire du groupe Viparis, a présenté en 2008 le projet de construction de la tour Triangle, de nature privée, sur l'emprise du Parc. Ce projet constitue un geste architectural fort, qui peut renforcer l'image du Parc et apporter des capacités hôtelières utiles. Cependant, il a un impact important sur l'exploitation du Parc. La Tour crée une coupure au milieu du Parc et réduit de manière significative la superficie du Pavillon 1, qui offre les plus grandes surfaces de plain-pied en Europe et accueille les salons les plus emblématiques.

La Ville ayant donné son aval au projet, elle a décidé de soustraire de l'assiette de la concession la parcelle sur laquelle devait être édifiée la Tour. Elle a accordé un bail à construction à la SCI Tour Triangle, filiale à 99 % de la Holding Viparis. Pourtant, rien ne la contraignait à soutenir un tel projet, porté par des personnes privées. Elle aurait pu engager la réalisation, dans l'enceinte du Parc, de nouveaux équipements hôteliers, accessoires nécessaires à un parc moderne, en la confiant à des opérateurs privés dans le cadre d'un appel à la concurrence sur l'exploitation de l'ensemble du Parc.

Bien que d'un objet distinct de celui de la concession de gestion du Parc, les études et travaux à effectuer sur la parcelle à distraire de l'emprise de la concession ont été réalisés par la société Viparis, gestionnaire du Parc, qui les a imputés sur les comptes de la concession. En outre, la société a été dispensée de réaliser les investissements de modernisation restant programmés dans le cadre de la concession, en dépit des signes d'obsolescence constatés. Ce dispositif a donc eu pour effet de faire financer indirectement par la concession la finalisation du projet de Tour Triangle, porté par une société du groupe Viparis.

La Ville de Paris a accepté d'indemniser son concessionnaire à hauteur de 263 M€ pour un préjudice non démontré

Pour réaliser ce nouveau projet, la Ville de Paris a résilié la concession de manière anticipée, avec effet à la fin de l'année 2014. Elle a accepté de verser une indemnité de résiliation à la société Viparis alors que celle-ci n'a pas démontré avoir subi un préjudice. En effet, titulaire d'un nouveau contrat qui, de fait, succède au précédent, la société a continué d'exploiter les installations. Elle ne pouvait donc se voir indemniser de biens dont elle continue de disposer et d'un manque à gagner dont elle ne souffre pas. Bien au contraire, le nouveau contrat comporte des avantages pour elle puisqu'elle bénéficie désormais de droits réels sur les biens, qu'elle n'est plus astreinte à des obligations de service public et qu'au lieu des dix ans qui restaient à courir sur la concession, elle bénéficie d'un contrat d'une durée de 50 ans.

En outre, le montant de cette indemnité a été estimé à la valeur des biens de la concession non-amortis, augmentée du manque à gagner pour le concessionnaire du fait de l'interruption de la concession avant son échéance normale. Or, aucune explication n'a pu être fournie concernant les modalités d'évaluation de la part de l'indemnité correspondant aux bénéfices non perçus par le concessionnaire, soit 152 M€.

Par ailleurs, la société Viparis était tenue de verser à la Ville de Paris, jusqu'au terme de la concession, une redevance correspondant à 40 % du résultat net de la concession avant impôt sur les sociétés. Le concessionnaire a versé en 2013 une redevance largement diminuée par rapport aux exercices antérieurs. Ce n'est qu'en 2019, au cours du contrôle de la chambre, que la Ville de Paris a contesté le montant et réclamé un complément. En 2014, le résultat net de la concession a été affecté par la prise en compte d'une charge d'amortissement importante correspondant aux travaux réalisés par Viparis pour la libération d'une parcelle nécessaire à la construction de la tour Triangle. Aucune redevance n'a donc été versée en 2014, faisant peser ainsi indirectement le coût des travaux sur la Ville de Paris.

Au terme d'une négociation inégale, la Ville de Paris a conclu avec Viparis un bail emphytéotique administratif (BEA) dans des conditions en partie contestables

La procédure de mise en concurrence en vue de l'attribution du BEA a souffert de faiblesses. Les délais de dépôt des offres initiales et finales ont été courts au regard de l'importance et de la complexité de l'opération. Le rapport d'analyse des candidatures ne mentionnait pas l'absence d'engagement inconditionnel des actionnaires de référence de Viparis, en particulier Unibail-Rodamco, pourtant indispensable, comme relevé par les services de la Ville de Paris et ses conseils.

Surtout, les deux candidats sélectionnés, la société Viparis Porte de Versailles et la société GL Events, étaient placés dans une situation inégale face à la consultation. La première était en bien meilleure position pour traiter la restructuration du Parc et notamment la coupure créée par le projet de la Tour Triangle, porté par une autre société du même groupe. De fait, dans la mesure où des opérateurs appartenant au même groupe développaient les deux projets, des adaptations ont pu être apportées au règlement de sécurité dans le dossier de permis de construire de la Tour.

L'inégalité de situation des deux candidats s'est révélée particulièrement patente au regard du droit d'entrée demandé par la Ville de Paris. La société Viparis a obtenu de s'en acquitter en renonçant à l'indemnité de résiliation anticipée de la concession. Les montants du droit d'entrée et de l'indemnité de résiliation ont été ajustés de telle sorte que la compensation soit parfaite. L'autre candidat n'a pu ainsi rivaliser véritablement au regard de deux des critères de sélection des offres (le montant de la redevance ; le programme d'investissements) car il devait, quant à lui, autofinancer le droit d'entrée.

La Ville de Paris n'a pas été en mesure de justifier auprès de la chambre le montant de 263 M€ du droit d'entrée demandé au nouveau contractant dans le cadre du bail emphytéotique administratif (BEA) fixé à égalité parfaite avec l'indemnité de résiliation. En acceptant de compenser l'un par l'autre, elle a perdu de vue qu'elle n'était pas nécessairement tenue d'indemniser le délégataire de la concession résiliée avant l'échéance prévue. Elle s'est ainsi privée d'une ressource nette tout en provoquant une distorsion de concurrence pour l'attribution du nouveau contrat.

Le groupe Viparis, qui, avec un bail de 50 ans, a renforcé sa position dominante sur son marché, tente aujourd'hui d'élargir son activité au-delà des stipulations du contrat

La conclusion de ce bail emphytéotique assorti d'une concession de travaux devrait permettre au Parc de bénéficier d'un programme ambitieux d'investissements et à la Ville de percevoir une redevance plus élevée de la part de l'exploitant Viparis.

En 2006, pour compenser son quasi-monopole, Viparis avait dû prendre des engagements en matière de tarifs et de non-discrimination. Or, la conclusion du BEA pour une durée de 50 ans prolonge durablement la position de quasi-monopole de Viparis. En outre, elle ne porte pas sur des missions de service public, ce qui libère Viparis de certains encadrements visant à modérer sa position sur le marché : ses engagements en matière de non-discrimination pour l'organisation des manifestations ont été assouplis ; la Ville de Paris a perdu son rôle de régulation des tarifs appliqués aux organisateurs d'évènements.

Viparis tente désormais d'élargir ses activités en cherchant à compléter la programmation du Parc par un second bâtiment de bureaux d'environ 13 000 m² faisant partie d'un projet dénommé « MixCité », pour lequel la Ville a donné son accord de principe. Or, ce programme paraît excéder largement les limites du BEA tant par sa superficie que par la nature des activités prévues. S'il se réalise, la Ville de Paris devra obtenir une majoration substantielle de sa redevance.

RECOMMANDATION

Au terme de ses travaux, la chambre adresse la recommandation suivante.

Recommandation n° 1 : L'acceptation par la Ville du projet MixCité devrait la conduire à majorer significativement la part fixe de la redevance du parc des expositions, à proportion des bénéfices attendus par Viparis. 63

OBSERVATIONS

1 RAPPEL DE LA PROCÉDURE

La chambre régionale des comptes d'Île-de-France a procédé au contrôle des comptes et de la gestion par la Ville de Paris du parc des expositions de la porte de Versailles, pour les exercices 2010 et suivants, sur la base de l'article L. 211-4 du code des juridictions financières.

Les différentes étapes de la procédure, notamment au titre de la contradiction avec l'ordonnateur, définies par ledit code et précisées par le recueil des normes professionnelles des chambres régionales et territoriales des comptes, sont présentées en annexe n° 1.

Ont participé au délibéré sur le rapport d'observations définitives, qui s'est tenu le 12 mars 2020 sous la présidence de M. Alain Stéphan, président de section, M. Philippe Grenier, premier conseiller, Mme Line Boursier première conseillère.

Ont été entendus :

- en son rapport, Mme Line Boursier, première conseillère, assistée de M. Jean-Marc Roustan, vérificateur des juridictions financières ;
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, la procureure financière.

Mme Viviane Barbe, auxiliaire de greffe, assurait la préparation de la séance de délibéré et tenait les registres et dossiers.

La réponse de la Ville de Paris au rapport d'observations définitives, qui lui a été adressé le 2 juin 2020, a été reçue par la chambre le 10 juillet 2020. Cette réponse est jointe en annexe au présent rapport.

Le présent rapport porte sur une période antérieure à l'état d'urgence déclaré à compter du 24 mars 2020 pour faire face à l'épidémie de covid-19. Il ne prend pas en compte les conséquences de cette situation.

2 UN PARC DE TRÈS GRANDE CAPACITÉ

2.1 Depuis près d'un siècle, la Ville de Paris a délégué la gestion du parc des expositions

Les premiers bâtiments de ce qui devait être le parc des expositions ont été construits en 1923 pour accueillir la foire de Paris qui se tenait jusque-là sur le Champ-de-Mars. La construction des pavillons a été échelonnée jusqu'en 1970 sur une emprise de 36 hectares répartie sur les communes de Paris, Vanves et Issy-les-Moulineaux.

Graphique n° 1 : Plan de situation



Source : Direction Régionale et Interdépartementale de l'Environnement et de l'Énergie d'Île-de-France (DRIEE)

La gestion et la construction de nouveaux espaces ont été confiées par la Ville à la « *Société Immobilière des Foires et Expositions et Fêtes de la Ville de Paris* », devenue ultérieurement « *Société d'Exploitation du Parc des Expositions* » (SEPE), dans le cadre d'une concession signée en 1923 pour une durée de 60 ans.

Une nouvelle concession a été conclue entre les mêmes partenaires le 23 juin 1987. Dans sa formulation initiale, le contrat était signé pour une durée de 30 ans.

A partir de 2008, des changements capitalistiques font que le Parc est désormais exploité par la SNC « *Société d'Exploitation du Parc des Expositions - Viparis Porte de Versailles* »¹. Le groupe Viparis est né de la fusion en 2006 des activités de congrès-expositions de la Chambre de commerce et d'Industrie de Paris (CCIP) et du groupe Unibail-Rodamco (annexe 2 : organigramme des sociétés composant le groupe Viparis).

L'activité de gestion des parcs d'exposition repose sur deux composantes :

- la gestion d'un actif immobilier, consistant principalement en la mise en location d'espaces auprès d'organiseurs de salons ;
- la délivrance de services et de prestations, obligatoires car indissociables de la mise à disposition du Parc (sécurité incendie, organisation des premiers secours) ou bien facultatifs (électricité, réseaux).

La société, comme la plupart de ses homologues européens, mène les deux activités de location d'espaces et de délivrance des prestations.

2.2 Une place de premier rang sur le marché français et international

Situé le long du boulevard des Maréchaux, à l'emplacement de l'une des portes sud de Paris, le parc des expositions de la porte de Versailles figure parmi les tout premiers parcs d'expositions et de congrès en Europe par le nombre de manifestations et des visiteurs (sept millions par an).

Sur le marché mondial des foires et salons, la France dispose de peu de salles de très grande capacité. Selon l'étude Xerfi², « *l'Allemagne domine largement les secteurs de l'organisation de salons professionnels et de congrès en Europe, avec 6 929 M€ de chiffre d'affaires dégagés*

¹ Par commodité, la société sera dénommée Viparis dans la suite de ce rapport.

² Xerfi France, *Les foires et salons* / février 2018.

en 2015. Le pays compte d'importantes structures, notamment publiques (Hannover, Messe, Frankfurt, ...), qui organisent des événements professionnels d'envergure internationale. En 2015, la France se situait en deuxième position en termes de chiffre d'affaires, au coude à coude, avec le Royaume-Uni, mais avec un tissu économique beaucoup plus atomisé ».

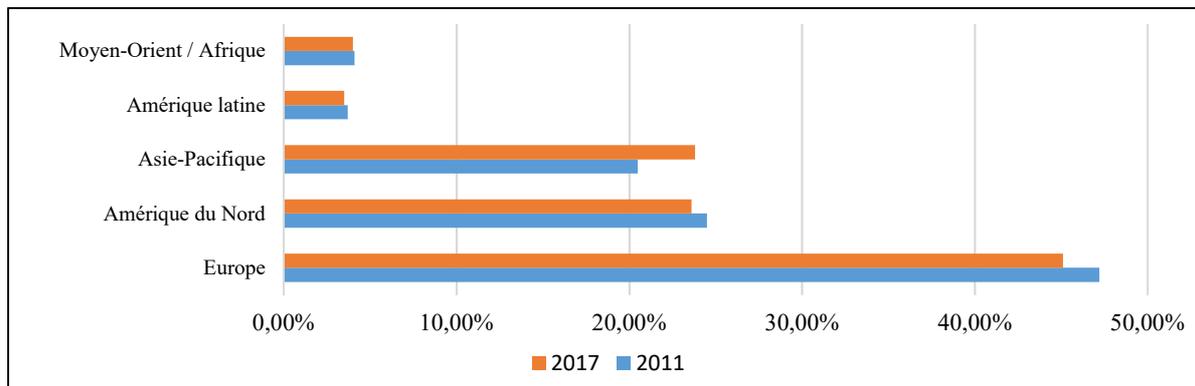
Tableau n° 1 : Principaux pays organisateurs de salons professionnels et congrès en 2015

| Pays | Nombre d'entreprises du secteur | Effectifs | Chiffre d'affaires (M€) |
|---------------|---------------------------------|---------------|-------------------------|
| Allemagne | 7 345 | 40 394 | 6 929 |
| France | 6 892 | 13 620 | 3 786 |
| Royaume-Uni | 3 776 | 20 194 | 3 761 |
| Italie | 3 489 | 7 389 | 2 539 |
| Espagne | 5 647 | 18 186 | 1 710 |
| Belgique | 1 586 | 2 195 | 948 |
| Suède | 1 364 | 3 262 | 592 |
| Autriche | 539 | 2 466 | 408 |
| Slovaquie | 362 | 1 508 | 370 |
| Pologne | 1 754 | 2 882 | 301 |

Source : Eurostat

La place prépondérante de l'Europe dans l'organisation des foires et salons, constatée en 2017, diminue régulièrement depuis une décennie au profit de la zone Asie-Pacifique.

Graphique n° 2 : Évolution des surfaces dédiées aux foires et salons par zone géographique



Source : UFI

La France se situe au cinquième rang mondial en termes de surfaces disponibles. Elle souffre d'un déficit de salles de très grande capacité par rapport aux pays leaders du secteur. Elle ne dispose ainsi que de trois espaces d'une surface supérieure à 100 000 m² (Paris Nord Villepinte, Porte de Versailles et Eurexpo) alors que l'Italie et l'Espagne en comptent six et l'Allemagne une dizaine.

La région parisienne dispose de plus de 850 000 m² de surfaces d'expositions brutes couvertes réparties sur 15 sites. L'offre se concentre principalement sur trois lieux :

- Paris Nord Villepinte : avec 246 000 m² de surfaces d'exposition, Villepinte est le plus grand parc français dédié à l'organisation de salons (9 halls, 42 salles de réunion, 2 amphithéâtres, 1 centre de conférence) ;
- Paris porte de Versailles, le deuxième site francilien avec 220 000 m² d'espaces disponibles répartis en 8 pavillons, 2 amphithéâtres et 32 salles de réunion ;

- Le Bourget : 60 000 m² d'espaces disponibles répartis en 5 halls, 1 auditorium et 6 salles de réunion.

Les salons organisés en Ile-de-France ont une audience nationale et internationale : au premier rang, le Salon de l'Automobile attire plus d'un million de visiteurs, le Salon de l'Agriculture ainsi que la Foire internationale de Paris environ 700 000 visiteurs, suivis par le Salon de l'Aéronautique et de l'Espace (400 000 visiteurs) et divers événements recevant près de 200 000 visiteurs chacun (salon nautique, salon du Livre, Bâtimat, Sima et Sial).

En termes de rentabilité commerciale, appréciée par la rotation des équipements, le Parc de Villepinte loue 7 fois ses surfaces d'exposition par an, celui de la porte de Versailles 14 fois. La rentabilité commerciale des parcs franciliens est bien supérieure à celle d'autres grands parcs européens concurrents. Ainsi le Parc de Hanovre ne parvient qu'à une rotation de 4 et celui de Milan de 5,2. Ces potentialités de rentabilité ont été pleinement réalisées.

Enfin, l'Ile-de-France possède la première capacité hôtelière mondiale en volume et en qualité (près de 1 500 hôtels et 150 000 chambres, dont la moitié dans Paris *intra-muros*).

Du fait de la nature de ses équipements, le parc des expositions de la porte de Versailles a principalement vocation à accueillir des salons, foires, expositions et événements d'entreprises. Ces manifestations représentent en moyenne 82 % de son activité sur la période 2010/2017 ; les congrès et autres manifestations ont un caractère subsidiaire.

Les salons sont principalement à destination des professionnels (60 % du nombre de manifestations et 55 % du chiffre d'affaires) bien que certains salons Grand public soient les plus générateurs de recettes (Mondial de l'Automobile, Foire de Paris et Salon de l'Agriculture) et les plus porteurs dans le positionnement marketing du parc.

Tableau n° 2 : Nature des manifestations organisées dans le parc des expositions de la Porte de Versailles

| | DSP | | | | | BEA | | | |
|-----------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
| Salons, foires, expositions | 132 | 140 | 134 | 135 | 130 | 130 | 135 | 131 | 130 |
| <i>Dont grand public</i> | | 59 | 56 | 61 | 57 | 50 | 62 | 53 | 50 |
| <i>Dont professionnels</i> | | 81 | 78 | 74 | 73 | 80 | 73 | 78 | 80 |
| Événements d'entreprise | 28 | 36 | 28 | 18 | 22 | 21 | 21 | 22 | 21 |
| Congrès | | 4 | | | | 4 | 4 | 4 | 4 |
| Examens | 3 | 6 | 7 | 2 | | | | | |
| Spectacles | | | 1 | 2 | | | | | |
| TOTAL | 163 | 186 | 170 | 157 | 152 | 155 | 160 | 157 | 155 |

Source : CRC à partir des rapports annuels de Viparis

3 LE PARC N'A ÉTÉ QUE PEU MODERNISÉ ENTRE 1987 ET 2014

Du fait de son ancienneté, le Parc nécessitait d'importants investissements pour conserver sa compétitivité. Toutefois, la concession signée avec la société Viparis en 1987 n'a pas permis à la Ville de Paris d'atteindre cet objectif. En effet, le programme d'investissement n'a été défini que plus de dix ans après la signature du contrat de concession. Sa réalisation a été abandonnée en 2012 en raison de la construction sur le site de la Tour Triangle.

3.1 L'objectif constamment réaffirmé par la Ville de Paris de maintenir le Parc dans une situation concurrentielle favorable

Les activités développées au sein du Parc étaient déjà en 1987 en situation de forte concurrence et la convention de concession relevait ce contexte dès le préambule : « *L'âpreté de la concurrence provinciale et internationale en matière d'organisation de salons, l'évolution très rapide des techniques, imposent à la Ville de Paris, si elle veut rester compétitive en la matière et profiter des nombreuses activités dont cet équipement est générateur, de disposer d'un Parc des expositions performant [...]* ».

Pour la Ville, le développement du Parc supposait une étroite collaboration avec la CCIP pour permettre de mieux répondre aux besoins des entreprises et de maintenir Paris au premier rang des métropoles pour les manifestations commerciales. La participation de la CCIP au capital de la SEPE était le gage du développement du Parc.

3.2 Une concession dont le programme d'investissement a été défini tardivement

3.2.1 L'adoption très tardive d'un programme d'investissement a conduit à prolonger la concession d'une durée supplémentaire de dix ans.

La concession a confié au délégataire la charge « *d'aménager, entretenir, moderniser et exploiter le Parc des expositions* ». Les travaux d'entretien et de maintenance des installations étaient effectués par le concessionnaire à sa seule initiative, celles-ci devant être maintenues « *constamment en bon état de réparation et de propreté* » (article 8).

De manière plus étonnante, aucun programme d'investissement n'avait été arrêté dans la convention alors que le préambule insistait sur la nécessaire adaptation du Parc à une concurrence toujours plus intense. Aucune étude spécifique n'avait été conduite pour évaluer les besoins d'adaptation, de modernisation et d'extension des installations. Aucun plan d'ensemble des travaux à conduire n'avait non plus été défini, le concessionnaire étant simplement tenu de proposer à la validation de la collectivité des plans quinquennaux de modernisation du Parc.

L'article 9 de la concession disposait simplement que : « *La Société s'engage à réaliser en permanence les travaux de gros entretien, de modernisation, d'aménagement et, éventuellement, d'extensions nécessaires pour que le Parc des expositions reste conforme aux prescriptions réglementaires et offre à ses utilisateurs le même niveau de service que les installations concurrentes, tant françaises qu'étrangères* ». Le même article prévoyait que le concessionnaire élaborerait des plans quinquennaux de modernisation, d'équipement et, éventuellement, d'extension du Parc. La convention de concession ne comprenait donc pas de plan d'affaires prévisionnel.

L'avenant n° 4 du 22 mai 1996, abandonnant le principe du plan quinquennal d'investissement à l'initiative du concessionnaire, dont l'efficacité en termes de modernisation n'avait pas été démontrée, définissait pour la première fois un programme de travaux ambitieux à réaliser par l'exploitant³. Son préambule précisait que, « *construit en 1923 et bénéficiant d'un taux d'occupation très élevé, le Parc des expositions de Paris se trouve désormais confronté à une obsolescence de ses équipements immobiliers renforcée par la concurrence croissante des autres grands parcs européens* ». Face à cet état de fait, la Ville avait, préalablement à la conclusion de l'avenant n° 4, invité la SEPE à conduire une réflexion globale sur la

³ Les précédents avenants n° 1 et 2 n'avaient arrêté que des programmes annuels spécifiques destinés, principalement, à la construction d'un parking et à l'amélioration des cheminements piétonniers dans le Parc.

modernisation du Parc, qui avait débouché sur un programme pluriannuel d'investissement (PPI) inclus dans l'avenant n° 4.

Le parti architectural consistait, d'une part, à recomposer le centre du Parc autour d'une allée centrale rénovée avec la construction de part et d'autre de cette allée de trois nouveaux halls d'exposition après démolition de six bâtiments existants, et d'autre part, à rénover les halls 1 et 7. Le programme devait transformer en profondeur le Parc ainsi que le montrent les deux plans de masse annexés à l'avenant (annexes n° 3 et 4). Les travaux devaient être réalisés en trois phases sur une durée de 12 ans :

- première phase (1996-1999) : démolition des halls 4 et 5 - construction du hall 4 - rénovation du hall 1 ;
- deuxième phase (2000-2003) : démolition des halls 2 et 3 - construction du hall 3 ;
- troisième phase (2004-2008) : démolition des halls 6 et 8 - construction du hall 5 - rénovation du hall 7.

La description des investissements était sommaire et les travaux à réaliser n'étaient pas détaillés dans le programme qui se résumait à un état chiffré du coût des rénovations et constructions.

L'enveloppe de travaux de 452 M€ en valeur 1996, soit 554 M€ indexés sur la durée restant à courir de la concession, était répartie entre travaux d'investissements neufs et de maintenance des installations selon les proportions suivantes :

- 55 % du programme, soit 247 M€, étaient affectés à la démolition / construction (halls 3,4 et 5) et à la rénovation des halls (1 et 7) ;
- 45 % du programme, soit 205 M€, étaient consacrés au « *renouvellement usuel des installations existantes* ».

Les travaux ne pouvant être amortis sur la durée de la concession restant à courir, l'avenant avait prolongé la concession de dix ans jusqu'au 31 décembre 2026 « *afin de mener à bien le programme de modernisation du Parc des expositions, [...] et eu égard au délai nécessaire pour procéder à l'amortissement du coût de l'opération sans compromettre l'équilibre général de l'exploitation, le terme de la convention est reporté au 31 décembre 2026* » (article 2). L'ensemble des opérations de construction / rénovation devait être achevé fin 2008 et le délégataire ne devait plus avoir à effectuer, jusqu'à l'échéance de la concession en 2026, que les travaux de maintenance et renouvellement nécessaires au maintien du Parc en bon état de conservation.

L'avenant ne comportait aucun plan d'affaires retraçant les comptes prévisionnels de la concession et l'impact des travaux et des amortissements sur le résultat financier de celle-ci.

3.2.2 Le retard pris dans la réalisation des investissements a conduit au rééchelonnement des projets de modernisation du Parc

Les travaux n'ont pas été réalisés selon le calendrier prévu dans l'avenant n° 4. Cette situation n'avait pas échappé à la Ville dont la direction des finances relevait dans une note du 7 juin 2006 : « *Le programme de travaux initial n'a pas été respecté. Néanmoins le volume global des investissements réalisés à la fin 2005 (286 029 000 €) est supérieur au montant prévu (280 049 000 €)* ». En effet, si le concessionnaire a réalisé des travaux d'un montant légèrement supérieur à la prévision, plusieurs constructions neuves n'ont pas été édifiées alors que les travaux de maintenance et de renouvellement ont été près de deux fois supérieur au programme.

**Tableau n° 3 : Réalisation des travaux au 1^{er} janvier 2006 comparée à la prévision
(avenant n° 4)**

| Nature des travaux | Périodes | Réalisé | Ajourné | Retardé |
|--|----------------------------|---------|---------|---------|
| Rénovation hall 1 | 1996 - 1999 | X | | |
| Démolition hall 2 | 2000 - 2003 | | x | |
| Démolition hall 3 et reconstruction nouveau hall | 2000 - 2003 | | x | |
| Démolition hall 4 et reconstruction nouveau hall | 1996 - 1999 | X | | |
| Démolition hall 5 et reconstruction nouveau hall | 1996 - 1999 2004 - 2008 | X | | |
| Démolition hall 6 | 2004 - 2008 | | x | |
| Rénovation hall 7 | 2004 - 2008 | | | X |
| Démolition hall 8 | 2004 - 2008 | | x | |

Source : Note de la direction des finances de la Ville de Paris

Un projet d'avenant n° 6 ayant pour objet de clarifier le programme des travaux définis dans l'avenant de 1996 a été proposé par la Ville dès 2000 mais la négociation avec le concessionnaire a été suspendue « dans l'attente de précisions sur le projet d'aménagement d'ensemble du site proposé par Unibail » (note de la direction des finances de la Ville de Paris du 7 juin 2006). L'avenant n° 6 n'a effectivement été signé que le 10 novembre 2006 pour tenir compte du projet d'aménagement d'Unibail : « Afin d'en prendre acte, la Ville a conclu avec la SEPE un avenant n° 6 qui modifiait le calendrier des investissements à venir. »

L'enveloppe financière du programme était identique à celle de l'avenant n° 4 mais la nature des travaux et leur échéancier étaient modifiés. L'actualisation concernait principalement le hall 3 dont la construction était reportée de 2003 à 2007 et le hall 7 dont la fin de rénovation était différée de 2008 à 2010.

Au-delà du rééchelonnement des engagements, l'avenant modifiait la répartition de l'enveloppe entre projets de rénovation lourde/constructions, travaux de maintenance et renouvellement laissés à l'initiative du concessionnaire. La répartition de l'avenant n° 4 (55 % de travaux de modernisation et 45 % de travaux de renouvellement) était modifiée de la manière suivante : travaux de construction / rénovation lourde : 49 % - maintenance / renouvellement des installations : 51 %.

Tableau n° 4 : PPI comparés des avenants 4 et 6

| en milliers d'€ | Hall 4 | Hall 3 | Hall 3 | Hall 1 | Hall 7 | Total modernisation | % Total | Divers | % Total | Total | Total indexé |
|-----------------|--------|--------|--------|--------|---------|---------------------|---------|---------|---------|---------|--------------|
| Avenant 4 | 45 735 | 82 322 | 60 980 | 22 867 | 35 063 | 246 967 | 55% | 205 806 | 45% | 452 774 | 553 154 |
| Avenant 6 | 55 935 | 9 696 | 71 573 | 30 813 | 105 609 | 273 626 | 49% | 279 528 | 51% | 553 154 | |

Source : CRC à partir des avenants n° 4 et 6

Aux termes de l'avenant n° 6, les investissements « divers » se poursuivaient sur toute la durée de la concession. Les travaux lourds de rénovation et démolition / reconstruction devaient en revanche être achevés à la fin de l'année 2010 et non plus en 2008 comme prévu initialement. Les travaux prévus sur les halls 2, 3, 6 et 8 étaient abandonnés.

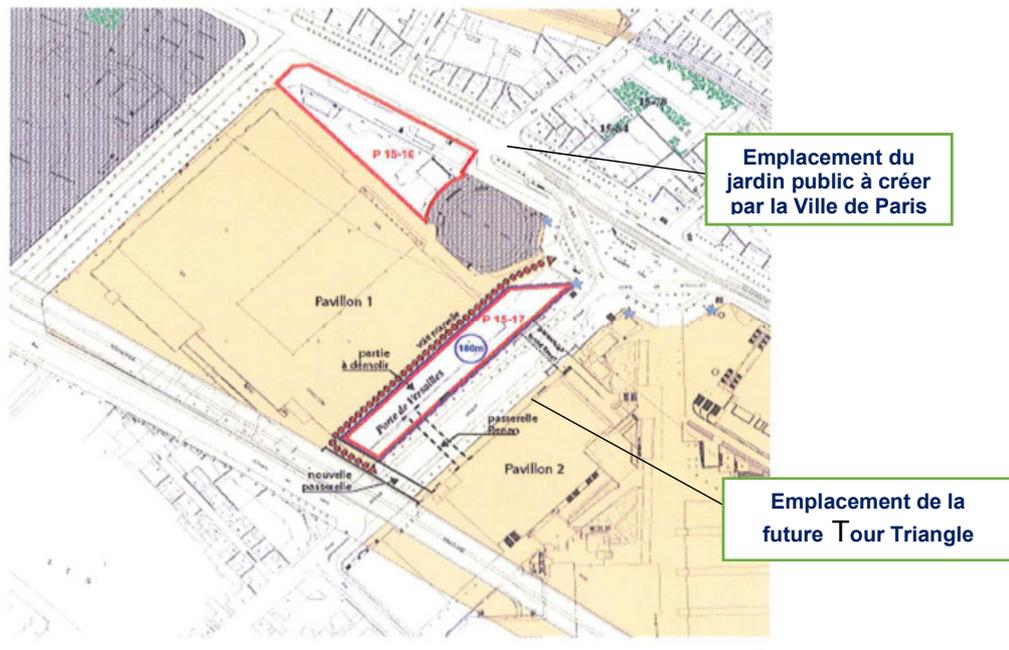
L'avenant n° 6, pas plus que le précédent, ne contenait de plan d'affaires prévisionnel.

3.3 Un programme pluriannuel d'investissement abandonné en 2012 pour permettre les travaux préparatoires à la construction de la Tour Triangle

3.3.1 La construction de la Tour a entraîné la libération de parcelles incluses dans le périmètre de la concession

Le projet de construction d'un immeuble de grande hauteur, la Tour Triangle, a été initié en 2008 à l'initiative de la société Unibail-Rodamco. Le bâtiment de 42 étages devait être construit sur une parcelle d'environ 7 000 m² jusqu'alors incluse dans le périmètre de la concession. La Ville de Paris a apporté son soutien au projet et a souhaité qu'un espace vert soit également aménagé en limite du Parc. Les deux projets, situés à proximité l'un de l'autre, supposaient une réduction de l'emprise de la concession de 1 hectare environ, soit 2,7 % de sa superficie.

Schéma n° 1 : Emplacement prévisionnel de la Tour et du jardin public



Source : CRC à partir du plan de situation de l'avenant n° 7

3.3.2 Les études et travaux relatifs à la Tour Triangle ont été financés irrégulièrement par la concession

3.3.2.1 La Ville a confié à Viparis la réalisation des études préalables aux travaux de libération des parcelles

La décision d'extraire les parcelles nécessaires à la construction de la Tour et à l'aménagement d'un espace vert a fait l'objet de l'avenant n° 7 du 19 juillet 2012⁴ selon lequel le concessionnaire s'engageait à effectuer les études préalables aux travaux, qui devaient lui être remboursées par la Ville. Selon l'exposé des motifs accompagnant le projet de délibération, « la convention du 23 juin 1987 s'analysant comme un contrat de délégation de service public, le délégataire ne doit pas supporter des charges étrangères à l'objet du service. En conséquence, l'indemnisation de la charge nette résultant du présent avenant est prévue,

⁴ Avenant dont la signature a été autorisée par la délibération du Conseil de Paris 2012 DF 51 – DU 196 des 9 et 10 juillet 2012.

[...] dans la limite de 2 M€ ». L'étude de Viparis avait conclu que le coût des travaux à réaliser était de 56,3 M€.

3.3.2.2 L'avenant n° 8 a confié la réalisation des travaux à Viparis

Un avenant n° 8, conclu le 11 juillet 2013, a chargé Viparis de la réalisation des travaux de démolition et de restructuration nécessaires à la libération des parcelles. Cette décision était ainsi justifiée : « *Afin d'assurer la continuité de l'exploitation de l'équipement, en occasionnant le minimum de perturbations au fonctionnement du Parc des Expositions, et en assurant une qualité de service satisfaisante pour ses usagers, le concédant entend confier la réalisation de ces travaux au concessionnaire [...]* »⁵. Les travaux concernaient principalement les Pavillons 1 et 2, le dévoiement des réseaux et le réaménagement des voiries⁶.

En 2009, soit trois ans avant la passation de l'avenant n° 7 chargeant Viparis de réaliser les études préalables aux travaux, le concessionnaire avait procédé à une première évaluation qui avait conclu à un coût de travaux de l'ordre de 47,8 M€. Un projet de répartition de ces coûts envisageait d'en mettre 70 % à la charge du concessionnaire et le solde à la charge de la SCI Tour Triangle (détenue à plus de 99 % par la holding Viparis). Cependant, l'avenant n° 8 n'a pas retenu cette hypothèse en faisant supporter à la concession la totalité du coût des travaux (démolitions préalables et remise en état des terrains nécessaires à l'édification de la Tour). Il a eu pour conséquence l'imputation sur les comptes de la concession de dépenses ne concernant pas l'exploitation du Parc, objet de ladite concession.

Un audit juridique réalisé précédemment à la demande de la Ville avait pourtant rappelé que le coût des travaux devait être imputé à la personne qui en tirait profit. Il distinguait deux catégories de travaux :

- démolition partielle du bâtiment A : celle-ci ne présentait d'intérêt que pour la Tour dès lors que sa construction était conditionnée à cette démolition : « *La charge financière de ces démolitions ne peut légalement être imputée au délégataire de la DSP dans la mesure où l'article L. 1411-2 du CGCT⁷ dispose qu'un délégataire ne peut prendre à sa charge l'exécution de services ou de paiements étrangers à l'objet de la délégation [...]* » ;
- travaux de réaménagement des terrains et bâtiments : le rapport préconisait de répartir leur coût entre la SCI Tour Triangle et Viparis en fonction de l'intérêt que ces travaux présentaient pour chacun : « *dès lors qu'il serait fait la preuve que ces travaux sont réalisés dans l'intérêt du service public délégué afin, notamment, d'améliorer l'accueil des visiteurs, leur maîtrise d'ouvrage devrait alors revenir [...] au titulaire de la DSP, de même que leur charge financière, sous réserve - au cas où ils n'auraient pas été prévus dans l'équilibre économique initial de la convention (ce qui semble être le cas) - que cet équilibre soit rétabli par la Ville au travers, par exemple, d'une réduction des obligations du concessionnaire et/ou d'une augmentation de ses droits* »⁸.

Ayant fait supporter au délégataire le coût des travaux de libération des parcelles, la Ville de Paris est revenue sur l'engagement pris dans l'avenant n° 7 de rembourser Viparis du montant des études réalisées préalablement aux travaux. Le concessionnaire a adressé le

⁵ Avenant n°8, p.3.

⁶ Démolition partielle du Pavillon 1 et reconstruction de la façade et des locaux de service nécessaires à l'exploitation - déplacement des locaux techniques et des ouvrages en sous-sol - démolition et reconstruction de la passerelle Renan - réaménagement du Pavillon 2 au débouché de la nouvelle passerelle - dévoiement des réseaux enterrés sous l'emprise des parties du Pavillon 1 démolies - prolongement de la galerie contiguë au tunnel Renan - réaménagement des voies de desserte.

⁷ Code général des collectivités territoriales.

⁸ Philippe Terneyre, Note juridique sur l'évolution envisageable de la convention de délégations de service public du parc des expositions de la porte de Versailles à Paris au regard du projet de construction d'une Tour dite « Triangle » à l'intérieur du périmètre du parc.

1^{er} avril 2014 à la Ville une facture de 2 M€ HT. Par courrier du 30 avril 2014, la Ville a refusé de payer cette facture : « *Cette facture ne peut faire l'objet d'un paiement car elle porte sur une indemnité dépourvue de fondement, compte tenu de l'intervention des stipulations de l'avenant n° 8* ». Des discussions ont été engagées entre les parties aux termes desquelles Viparis a renoncé au recouvrement de l'indemnité.

3.3.3 Le financement des études et des travaux par la concession a eu pour conséquence d'interrompre la modernisation du Parc

Le concessionnaire, pas plus qu'il n'avait respecté le programme de l'avenant n° 4, ne s'est conformé à celui défini dans l'avenant n° 6. Le bilan établi par la direction des finances de la Ville pour les années 2006/2008 est sans appel : « *Les investissements de Viparis n'ont jamais été conformes aux montants prévus. La part des travaux effectués par rapport aux prévisions n'a cessé de décroître chaque année : 84 % en 2006, 59 % en 2007, 26 % en 2008. Au total, sur la période 2006-2008, seul 55 % (43 M€) des investissements prévus (79 M€) a été dépensé* ». Il en concluait que « *les réalisations et les prévisions disponibles aujourd'hui conduiraient à un montant d'investissement égal à 88,5 % du montant prévu dans l'avenant n° 6. En l'absence de réalisation effective du projet de rénovation du Hall 7, seuls 40 % des investissements prévus auront été réalisés sur la période 2006-2010* ».

Ce constat mettait en évidence les faiblesses de la programmation. En effet, dès lors que le projet de rénovation du hall 7 porté par Viparis rendait nécessaire la modification du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Vanves, la programmation par l'avenant n° 6 des travaux sur le pavillon dès 2006 était irréaliste. Aussi, la Ville a rapidement renoncé à la rénovation du pavillon 7 dans le cadre de la concession et a demandé à son délégataire de ne pas engager les travaux de rénovation du bâtiment. Dans son rapport d'activité de 2012, Viparis précisait en effet que la demande d'autorisation de réalisation des travaux, du 7 juillet 2010, n'avait pas été agréée par la Ville, celle-ci ayant demandé au concédant « *le 19 juillet 2010, de ne pas engager ce programme de rénovation du Pavillon 7* ».

Cette décision de la Ville répondait à sa volonté de limiter le montant de l'indemnité qu'elle aurait à verser au délégataire du fait de la rupture anticipée de la concession qu'elle envisageait déjà en 2010 (*cf. infra*). Dans une note interne du 14 décembre 2010, la direction des finances précisait en effet que « *l'indemnisation de la VNC [...] ne soulève normalement pas de difficulté majeure. La principale est de nature économique : reporter en droit d'entrée du futur contrat la VNC du contrat résilié pèse sur l'économie du nouveau projet, en lui imposant d'amortir non seulement les nouveaux investissements, mais aussi une partie des « anciens »* ». De ce point de vue, la perspective d'une résiliation anticipée à court ou moyen terme devrait nous conduire à nous interroger sur l'opportunité de mettre en œuvre la dernière phase du programme d'investissement de l'avenant de 1996 / 2006 ».

Le bilan des investissements pour les années 1996 à 2012 était de 384,5 M€ de travaux, soit un sous-investissement de 55 M€ par rapport aux 439,4 M€ attendus au 31 décembre 2012. Au moment de la résiliation anticipée, le 31 décembre 2014, le concessionnaire aurait dû avoir engagé 453,8 M€⁹ de travaux. A cette date, il était donc redevable de 69 M€. En effet, à compter de la signature de l'avenant n° 7, plus aucune opération de rénovation/reconstruction de pavillons n'a été engagée, seuls les travaux d'entretien et de maintenance des installations ont perduré. En effet, cet avenant a prévu de substituer les travaux de libération des parcelles à distraire de la concession à ceux restant à réaliser dans le cadre du PPI : « *Les travaux définis dans le programme des travaux [...] peuvent être mis à la charge du concessionnaire sans pour autant modifier l'objet de la convention ni son équilibre général. Le concessionnaire*

⁹ L'engagement total du concessionnaire était de 553 M€ à l'échéance de la concession à la fin de l'année 2026.

accepte de supporter la charge du montant des travaux au sein de l'enveloppe du plan contractuel d'investissement ». Le PPI a été modifié en conséquence.

Après le retard accumulé dans la réalisation des travaux de modernisation, leur interruption a nécessairement desservi le Parc. Les besoins de rénovation / reconstruction de certains bâtiments étaient en effet bien réels. La plupart des installations n'ayant pas fait l'objet des travaux prévus au PPI ont été reprogrammées dans le bail emphytéotique administratif (BEA) conclu en 2013 après résiliation anticipée de la concession (cf. infra). Il s'agit par exemple :

- du pavillon 7 dont la rénovation prévue par l'avenant n° 4 en 2006/2008 avait été reportée par l'avenant n° 6 aux années 2006/2010. Le pavillon n'a finalement fait l'objet que de travaux de maintenance pour un total de 29,6 M€. Sa rénovation complète a été reprogrammée dans le BEA (2015/2018) ;
- des halls 6 et 8 dont la démolition avait été programmée par l'avenant n° 4 pour permettre la reconstruction du hall 5. Le programme n'a pas été réalisé comme prévu et le bâtiment 5 a été reconstruit sur son ancienne emprise. Les pavillons 6 et 8 sont demeurés en l'état. Leur démolition, suivie de la reconstruction du bâtiment 6, est de nouveau prévue dans le BEA (2021) ;
- du hall 3 dont la reconstruction était prévue sur l'emprise des bâtiments 2 et 3 durant les années 2000/2003. Les bâtiments ont été partiellement rénovés. Ils doivent être complètement restructurés d'ici 2024 selon les dispositions du BEA.

Le non-respect du PPI pose la question de la cohérence des investissements réalisés avec les projets inscrits dans la concession de travaux annexée au BEA, car plusieurs immeubles qui ont fait l'objet d'une maintenance lourde il y a peu seront démolis ou restructurés au titre du BEA.

3.3.4 Impacts des travaux sur le résultat financier de la concession

3.3.4.1 Un chiffre d'affaires dégradé du fait de l'indisponibilité transitoire du hall 1

La fermeture temporaire du hall 1 dans lequel étaient prévus plusieurs salons importants à conduit les organisateurs à quitter la porte de Versailles au profit de Paris Nord Villepinte. En 2013, les salons Bâtimat, Idéobain, Interclimat, organisés toutes les années impaires, ont été transférés à Villepinte. Après la fin des travaux, ils n'ont pas été relocalisés à la porte de Versailles et paraissent durablement implantés à Villepinte. La perte financière correspondante a été chiffrée par le concessionnaire à 15 M€ : *« L'organisateur du salon Bâtimat a annoncé le transfert de son salon du Parc des Expositions de la Porte de Versailles vers celui de Paris Nord Villepinte ; ce transfert est effectif [...] en 2013 (salon biennal années impaires) ; en 2011, cette manifestation avait généré un chiffre d'affaires (locatif et prestations) de 11 M€, soit 10,8 % des 102 M€ de chiffre d'affaires total de l'année 2011. Les salons Ideo Bain et Interclimat ont confirmé la tenue de leurs sessions 2012 sur le site de la Porte de Versailles avant transfert sur le site Paris Nord Villepinte en même temps que Bâtimat ; le chiffre d'affaires (locatif et prestations) prévisionnel généré par ces deux salons en 2012 s'élevant à 4 M€. Au total, c'est donc un volume d'affaires de 15 M€ qui quitte le Parc des expositions. Les créneaux ainsi libérés sont, à ce jour, toujours disponibles »*¹⁰.

Le concessionnaire ne cachait pas son inquiétude concernant la perte de salons emblématiques dont l'importance était réelle pour la renommée du Parc : *« Le Concessionnaire met tout en œuvre pour commercialiser ces créneaux, et pour maintenir la confiance des organisateurs dans la continuité de l'exploitation du Parc »*.

¹⁰ Rapport annuel du délégataire 2011, p.20.

3.3.4.2 Une augmentation des charges de la concession malgré l'interruption du programme de modernisation du Parc

Le compte de résultat du concessionnaire a enregistré en 2013 une charge exceptionnelle de 6,1 M€ correspondant à la mise au rebut du restaurant du pavillon 2.2, rendue nécessaire par la libération de la parcelle à extraire de l'emprise de la concession au bénéfice de la SCI Tour Triangle, et des études réalisées en vue de la rénovation du pavillon 7, devenues inutiles en raison de l'abandon de ce projet.

La diminution du chiffre d'affaires et l'augmentation concomitante des charges exceptionnelles ont affecté le résultat net de 2013, très dégradé par rapport aux années précédentes.

Tableau n° 5 : Résultat net de la concession (2010/2014)

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---------------------|------------|------------|------------|-----------|------------|
| Résultat Net | 14 722 090 | 10 001 587 | 12 951 138 | 2 574 097 | 30 632 101 |

Source : comptes de résultat de VIPARIS

Plus précisément, le projet de Tour Triangle porté par une société du groupe Viparis, en particulier le dispositif de prise en charge d'études et travaux préparatoires à la construction, ont eu pour effet de diminuer le résultat de la concession et donc de faire financer indirectement le projet par la Ville de Paris.

3.4 Une concession mal contrôlée par la Ville de Paris

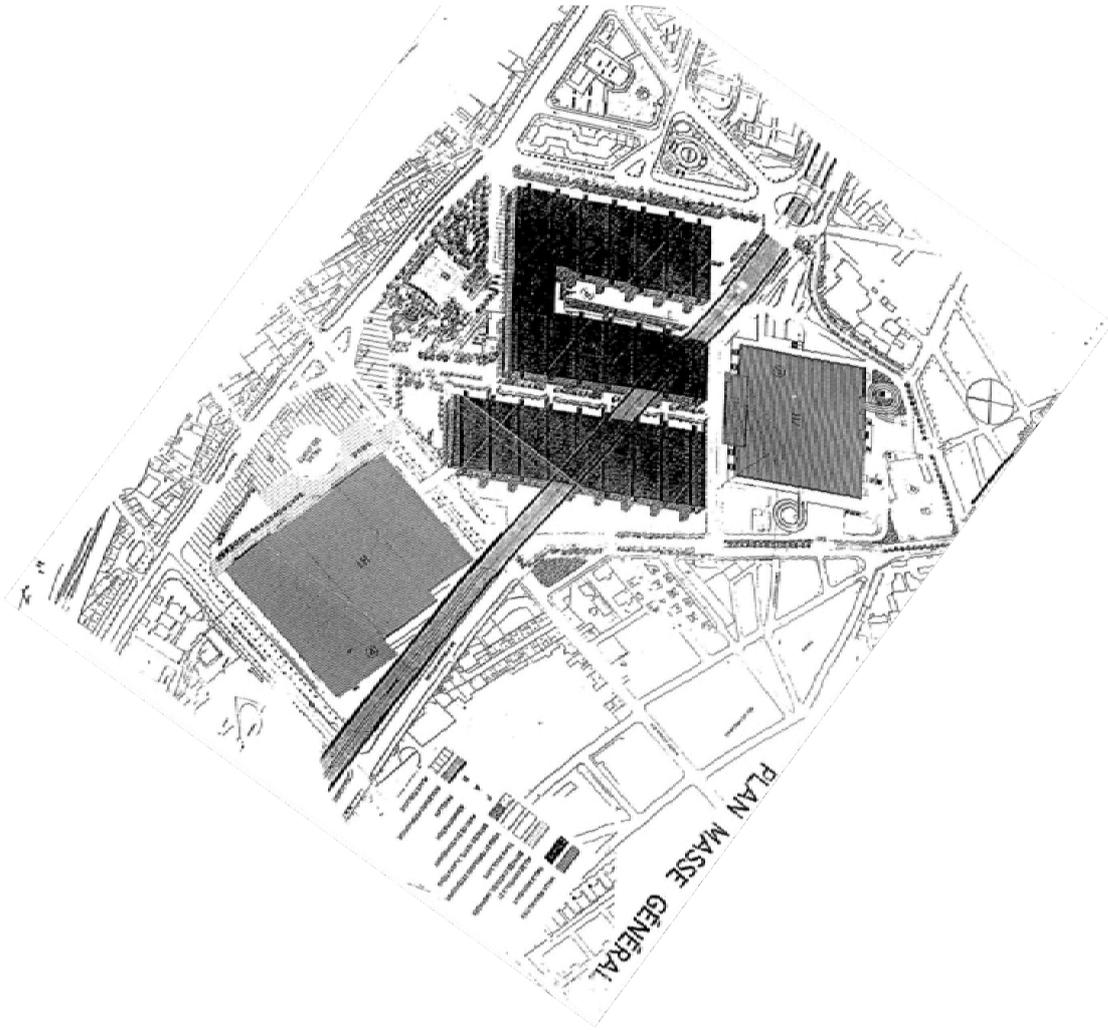
3.4.1 Viparis n'a pas respecté les programmes d'investissement de la concession

Les développements précédents ont montré que le montant des investissements réalisés pour la modernisation du Parc a été inférieur au PPI. Une étude de l'Apur¹¹ de 2012 a mis en évidence que les démolitions/constructions n'ont pas été effectuées selon le schéma d'organisation figurant dans les avenants n° 4 et 6. En revanche, le concessionnaire a réalisé des aménagements non programmés¹².

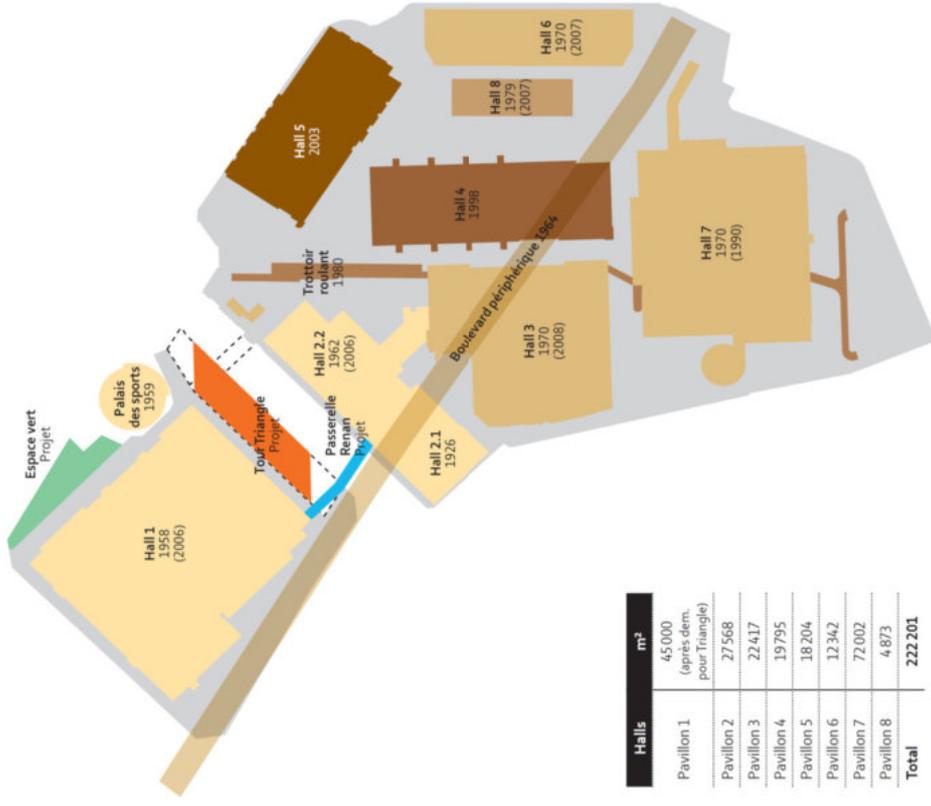
En outre, un examen détaillé des investissements, réalisé par le cabinet d'audit KPMG à la demande de la Ville en 2010, a montré que le concessionnaire a effectué des travaux d'entretien/maintenance au détriment des travaux de rénovation lourde et de reconstruction des halls pourtant prévus dans le PPI.

¹¹ Atelier Parisien d'Urbanisme.

¹² La Ville a ainsi pu constater que : « Les travaux du parvis A ne figurent pas dans le programme contractuel d'investissements ». « L'avenant n° 6 [...] prévoit la réalisation de 800 000 € d'investissements sur le hall n°3 en 2007. Ces investissements, qui comprennent les travaux de peinture extérieure (344 000 €) et les travaux d'habillage bois du bâtiment (456 000 €), ont été reportés à 2008. Des travaux, non prévus au PPI, de confortement sur ce hall pour un montant de 2,2 M€ se sont en effet avérés prioritaires ». « La SEPE indique la réalisation de travaux sur le hall n°2, non prévus contractuellement. Ces travaux imprévus ont concerné la rénovation des blocs sanitaires du hall 2 ». (Source : compte-rendu de visite technique du 8 avril 2008.



Plan de masse du projet avenant n°4



Plan de situation 2012 (APUR)

3.4.2 La concession n'a pas été pilotée par la Ville

3.4.2.1 La Ville n'a pas contrôlé les conditions d'exécution de la concession

Les rapports d'activité du concessionnaire étaient peu documentés particulièrement sur l'information financière et patrimoniale. La Ville n'a pas été en mesure de lui imposer une restitution plus précise de son activité et de la situation financière et patrimoniale de la concession.

3.4.2.1.1 Une méconnaissance de l'état du Parc et des investissements réalisés

Au moment de la résiliation de la concession en 2013, la Ville de Paris n'avait pas une connaissance précise de l'état du Parc en dehors des constats formulés par KPMG dans son audit de 2010. En effet, les informations délivrées par le concessionnaire dans ses rapports annuels d'activité ont toujours été extrêmement réduites et ne permettaient pas un suivi attentif de l'évolution des travaux engagés sur les différents bâtiments du Parc.

Les rapports annuels d'activité présentaient en une quinzaine de lignes les travaux engagés dans l'année. Aucune information concernant la nature précise et le coût des travaux réalisés dans le cadre du PPI n'était jointe au rapport. La Ville ne paraît pas s'être inquiétée du rythme de transformation et de modernisation du Parc avant 2009, date à laquelle elle a demandé à KPMG de dresser un état des lieux de la concession.

3.4.2.1.2 La Ville n'a pu imposer au délégataire des mesures encadrant davantage ses obligations d'information

La convention initiale, antérieure à la loi Sapin régissant les délégations de service public, ne contenait que peu de dispositions obligeant le délégataire à informer le concédant des conditions d'exécution du contrat. L'article 14 de la convention prévoyait simplement que « *la Ville de Paris aura le droit de faire faire par ses agents toutes les vérifications qu'elle jugera utiles pour s'assurer que les clauses de la présente convention sont régulièrement observées et que ses intérêts sont sauvegardés* ».

Jusqu'à la résiliation de la concession, le contrôle par la Ville de son délégataire a été quasi inexistant. L'ignorance par la Ville des modalités d'amortissement des biens de la concession par le délégataire en est une illustration.

Le rapport du délégataire ne comprenait pas non plus d'informations patrimoniales et aucune liste des biens de la concession (biens de retour) n'a été établie par le délégataire pendant toutes la durée d'exécution du contrat.

Un courrier électronique échangé entre les services à l'occasion de la préparation du BEA illustre cette méconnaissance de la Ville. Commentant l'exposé des motifs du projet de délibération sur la résiliation anticipée de la concession, un agent du secrétariat général du Conseil de Paris s'interrogeait « *faut-il reconnaître aussi explicitement qu'on contrôle mal le contrat actuel sur les investissements, de fait sans l'avoir fait évoluer depuis des années ? Argument comme tel pas forcément utile. Et il faudra démontrer qu'on saura beaucoup mieux le faire en BEA : ça reste à démontrer* »¹³.

¹³ Courriel du 23 juin 2011 échangé entre les services de la Ville de Paris (direction du développement économique, direction des finances, secrétariat général du Conseil de Paris)

La Ville a souhaité, à l'occasion de la passation de l'avenant n° 6 « *encadrer la transmission des pièces essentielles pour un contrôle effectif de la DSP* ». Elle n'a cependant pas été en mesure d'imposer à son concessionnaire d'inclure des informations complémentaires dans les rapports annuels d'activité¹⁴. La comparaison du projet initial élaboré par la Ville de Paris (et annoté par Viparis) avec l'avenant signé met en lumière la résistance du délégataire à se voir imposer des contraintes supplémentaires.

Viparis a manifesté la même opposition de principe au contrôle de la Ville dans son offre initiale pour l'attribution du BEA. Le compte rendu de négociation expose en effet : « *La Ville déplore que le candidat ait amendé très fortement les clauses de contrôle / information de la Ville tant en période de travaux qu'en période d'exploitation. Le candidat explique que les différentes obligations de contrôle sont assorties de pénalités (voire, le cas échéant de résiliation) et qu'il ne souhaite pas multiplier les risques de pénalités pour des retards de transmission de pièces. Le candidat indique cependant qu'il n'est pas opposé au maintien du pouvoir de contrôle et au droit d'information et d'audit de la Ville sous réserve d'en préciser les modalités pratiques et les sanctions éventuelles [...].* »

3.4.2.1.3 La Ville ne s'est pas opposée jusqu'en 2010 à la politique d'amortissement mise en œuvre par le concessionnaire, pourtant contraire à la concession

Jusqu'au rapport de KPMG de 2010, la Ville a paru ignorer le fait que le délégataire n'amortissait pas les biens de la concession selon la technique de l'amortissement de caducité avec pour conséquence un allongement de la durée de vie comptable des équipements au-delà de l'échéance normale de la concession. Ce n'est qu'au vu de ce rapport qu'elle a demandé au concessionnaire de modifier les durée d'amortissement des biens.

3.4.2.2 La Ville n'a pas fait réaliser d'état des lieux précis des installations en fin de concession

Deux huissiers de justice ont été mandatés par la Ville de Paris les 30 et 31 décembre 2014 pour « *effectuer un état des lieux des pavillons situés sur le site* ». Les deux états sont composés de photos censées montrer l'état d'entretien et de conservation des pavillons, des équipements et installations. L'état des halls fait l'objet d'un commentaire lapidaire indiquant que « *les parties sont d'accord pour reconnaître que les lieux sont en bon état d'entretien général et qu'il n'existe pas de dégradation particulière à quelque niveau que ce soit* ». Ce type de constat, habituellement pratiqué par la Ville de Paris à l'échéance des contrats de mise à disposition de portions de son domaine, ne présente aucun intérêt du fait de sa généralité et de l'imprécision des photos censées attester de l'état des installations. Il ne peut engager le preneur dans le cas d'une nouvelle mise à disposition du domaine de la Ville.

Au demeurant, les constats réalisés n'ont pas été complètement corroborés par l'avis de France Domaine selon lequel « *l'ensemble des constructions est dans un état satisfaisant mais certains pavillons présentent un déficit d'entretien* ».

¹⁴ Note du 7 juin 2006, référence DF/SD3P/BC/ArS.

3.4.3 Une concession rentable pour le délégataire

3.4.3.1 Malgré un chiffre d'affaire en baisse depuis 2009

3.4.3.1.1 Un chiffre d'affaires en dents de scie à cause du caractère cyclique de l'activité

L'activité du Parc est cyclique notamment en raison de l'accueil de salons biennaux importants. En conséquence, le chiffre d'affaires des années paires est toujours significativement supérieur à celui des années impaires.

Le graphique n° 3 ci-dessous montre que le chiffre d'affaires n'a cessé d'augmenter jusqu'en 2008 ; un retournement de tendance est intervenu à partir de 2009. Le chiffre d'affaires a été affecté entre 2009 et 2014 par deux événements, la crise économique des années 2009 à 2012 puis l'engagement des travaux de libération de parcelles dans la perspective de la construction de la Tour Triangle à partir de 2013, entraînant le déplacement de salons importants vers Paris Nord Villepinte.

En 2013, le concessionnaire a constaté « un retrait de 19,7 M€ [par rapport à 2011] soit – 19 %. Ce retrait s'explique par :

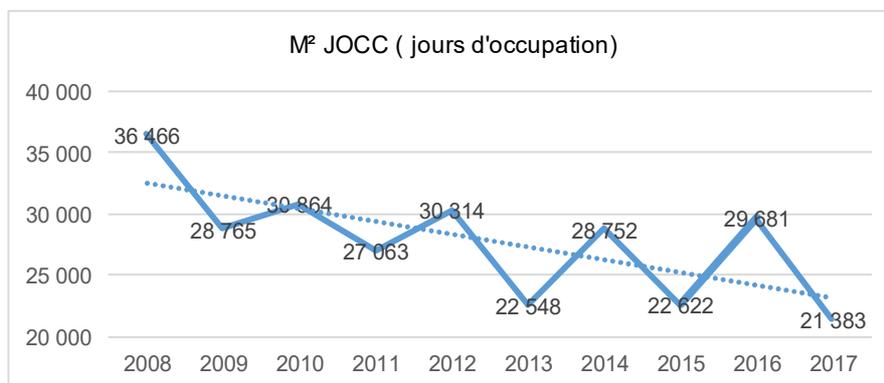
- le transfert en 2013, à la demande des organisateurs, des salons biennaux impairs *Bâtimat*, *Milipol* et *SITL Solutions logistiques* du Parc des Expositions de la Porte de Versailles vers celui de Paris Nord Villepinte. Ces 3 salons avaient généré un chiffre d'affaires locatif et prestations de plus de 13 M€ en 2011 ;
- la tenue en 2011 de deux importants événements non récurrents : le *Congrès International sur la Maladie d'Alzheimer* et les *Olympiades des métiers* ». ¹⁵

La baisse de l'activité du Parc à partir de 2009 et le caractère cyclique des manifestations sont illustrés par l'indicateur d'évolution des surfaces louées.

Tableau n° 6 : Évolution des surfaces louées

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| M² loués (en milliers) | 3 062 | 2 663 | 2 729 | 2 576 | 2 631 | 2 211 | 2 466 | 2 189 | 2 554 | 2 272 |
| M² JOCC (jours d'occupation) | 36 466 | 28 765 | 30 864 | 27 063 | 30 314 | 22 548 | 28 752 | 22 622 | 29 681 | 21 383 |

Source : rapports annuels d'activité



Source : CRC à partir des rapports annuels d'activité du délégataire

¹⁵ Rapport de VIPARIS à la Ville de Paris – année 2013 – p.8.

3.4.3.1.2 Un chiffre d'affaires réparti entre la location d'espaces et les prestations

Le chiffre d'affaires lié à l'exploitation du Parc est principalement composé de produits de location d'espaces et de réalisation de prestations, certaines étant l'accessoire obligé de la location, d'autres n'ayant qu'un caractère optionnel et étant donc soumises à concurrence. La location d'espaces a représenté, selon les années, de 47 % à 53 % du chiffre d'affaires et la délivrance de prestations entre 33 % et 40 % de celui-ci.

Tableau n° 7 : Structure du chiffre d'affaires

| en milliers d'€ | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|---------------|----------------|---------------|----------------|---------------|
| Location d'espaces | 58 810 | 52 026 | 52 318 | 48 984 | 53 350 | 40 519 | 51 285 | 43 119 | 54 345 | 44 245 |
| Prestations | 46 295 | 34 015 | 42 377 | 36 283 | 45 292 | 29 097 | 40 685 | 30 841 | 43 171 | 28 385 |
| Autres | 17 949 | 15 711 | 16 041 | 16 699 | 15 288 | 12 692 | 16 280 | 10 774 | 12 357 | 11 145 |
| <i>dont</i> | | | | | | | | | | |
| <i>parkings</i> | 5 923 | 4 246 | 5 484 | 4 794 | 5 035 | 4 033 | 5 434 | 5 699 | 6 884 | 5 086 |
| <i>redevances d'occupation</i> | 2 491 | 2 519 | 2 412 | 2 843 | 1 898 | 2 870 | 2 810 | 2 890 | 2 794 | 3 251 |
| <i>autres prestations</i> | 9 535 | 8 946 | 8 145 | 9 062 | 8 355 | 5 789 | 8 036 | 2 185 | 2 679 | 2 808 |
| TOTAL | 123 054 | 101 752 | 110 736 | 101 966 | 113 930 | 82 308 | 108 250 | 84 734 | 109 873 | 83 775 |

Source : Rapports annuels d'activité

3.4.3.2 Des charges maîtrisées

Les charges externes varient, comme le chiffre d'affaires, en fonction du nombre et de la nature des manifestations organisées dans le Parc. Malgré les évolutions annuelles heurtées du chiffre d'affaires, elles restent maîtrisées et la marge est stable d'une année à l'autre. Cette maîtrise est liée à la forte récurrence des salons accueillis dans le Parc (sauf en 2013).

Les charges de personnels sont stables, voire en légère diminution sur la période 2010-2014.

La convention de concession prévoyait que la Ville percevait une redevance annuelle égale à 40 % du résultat de l'exercice, avant redevance et impôt sur les sociétés.

La diminution significative du chiffre d'affaires en 2013, associée à l'enregistrement de charges exceptionnelles correspondant à la mise au rebut des études pour la rénovation du hall 7 notamment, a eu pour conséquence une diminution significative du résultat net de la concession et de la redevance perçue par la Ville.

La Ville de Paris a indiqué que, six ans plus tard, au cours du contrôle de la chambre ayant donné lieu au présent rapport, elle a expertisé ces charges exceptionnelles et réévalué le calcul de redevance en réintégrant un montant de 1,078 M€ à l'assiette de calcul au titre de l'année 2013. La redevance a été réévaluée à hauteur de 431 200 € HT en mars 2019, au titre de l'exercice 2013 ; cette majoration de redevance a été recouvré le 7 mai 2019.

Aucune redevance n'a été versée à la Ville de Paris au titre de la dernière année d'exécution de la concession (2014).

Tableau n° 8 : Évolution du montant de la redevance versée à la Ville de Paris

| en € | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|-------------------------|------------|------------|------------|-----------|------|
| Redevance versée | 13 600 000 | 10 600 000 | 14 500 000 | 3 500 000 | 0 |

Source : comptes de résultat de la concession

Dans un rapport remis aux élus du Conseil de Paris présentant l'activité des délégations de service public, les services de la Ville expliquaient l'absence de versement d'une redevance comme suit : « *En 2014, le résultat de l'exercice servant de base au calcul de la redevance sera négatif car il a été fortement impacté par l'amortissement accéléré des travaux d'adaptation de l'équipement (sur le Pavillon 1 notamment) qui ont été demandés par la Ville dans l'avenant 8 du 12 juillet 2013 et réalisés par le délégataire [...]* ».

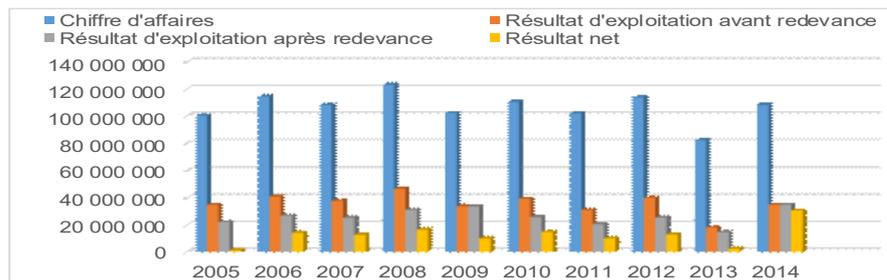
Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la Ville a précisé que si les comptes de la délégation pour l'année 2014 faisaient apparaître un résultat de 30,6 M€, celui-ci avait été retraité de telle sorte que les travaux réalisés au titre de l'avenant n° 8 au contrat (travaux de libération des parcelles dans la perspective de la construction par une filiale de la société Unibail-Rodamco de la tour Triangle), soient complètement amortis au jour de la résiliation de la concession le 31 décembre 2014.

L'imputation irrégulière des travaux sur les comptes de la DSP a donc conduit à ce que la Ville se prive de redevance pour l'année 2014.

3.4.3.3 Une situation financière favorable

La situation financière du Parc était saine au moment de la résiliation de la concession. Comme les exercices précédents, les dernières années d'exploitation du Parc ont permis au concessionnaire de dégager une marge nette comprise entre 10 % et 13 %, considérée comme très favorable pour des entreprises de ce secteur¹⁶.

Graphique n° 3 : Principaux agrégats financiers de la concession



¹⁶ Cf. rapport d'audit KPMG et Xerfi.

Tableau n° 9 : Soldes intermédiaires de gestion

| Soldes intermédiaires de gestion (SIG) consolidés | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--|--------------------|--------------------|--------------------|-------------------|--------------------|
| Production vendue | 109 793 090 | 100 799 226 | 113 927 212 | 82 308 774 | 108 250 623 |
| Production de l'exercice | 109 793 090 | 100 799 226 | 113 927 212 | 82 308 774 | 108 250 623 |
| Consommations de l'exercice en provenance de tiers | 37 059 474 | 36 088 571 | 41 786 378 | 33 053 425 | 42 098 665 |
| Valeur ajoutée | 72 733 616 | 64 710 655 | 72 140 834 | 49 255 349 | 66 151 958 |
| Subventions d'exploitation | 381 999 | 231 802 | 795 053 | 148 557 | 160 753 |
| Impôts, taxes et versements assimilés | 4 369 597 | 5 129 183 | 5 600 097 | 5 161 142 | 5 646 946 |
| Charges de personnel | 6 577 307 | 6 942 544 | 6 921 644 | 6 234 913 | 6 307 041 |
| Excédent brut d'exploitation | 62 168 711 | 52 870 730 | 60 414 146 | 38 007 851 | 54 358 724 |
| Reprises sur charges et transfert de charges | 1 515 280 | 1 997 176 | 3 386 939 | 1 822 517 | 1 827 963 |
| Autres produits d'exploitation | 133 353 | 49 588 | 27 258 | 35 442 | 12 635 |
| Dotations aux amortissements et provisions | 24 375 472 | 23 278 037 | 23 714 732 | 21 567 882 | 21 079 459 |
| Autres charges d'exploitation | 13 718 754 | 11 186 561 | 14 724 386 | 3 618 329 | 375 243 |
| Résultat d'exploitation | 25 723 118 | 20 452 896 | 25 389 225 | 14 679 599 | 34 744 620 |
| Produits financiers | 73 003 | 324 894 | 39 875 | 21 142 | 12 174 |
| Charges financières | 5 308 267 | 5 403 463 | 4 661 907 | 3 899 877 | 3 752 740 |
| Résultat financier | -5 235 264 | -5 078 569 | -4 622 032 | -3 878 735 | -3 740 566 |
| RCAI | 20 487 854 | 15 374 327 | 20 767 193 | 10 800 864 | 31 004 054 |
| Produits exceptionnels | 2 161 576 | 135 068 | 18 356 | -187 | 109 074 390 |
| Charges exceptionnelles | 81 718 | 73 480 | 14 918 | 6 149 261 | 109 261 934 |
| Résultat exceptionnel | 2 079 858 | 61 588 | 3 438 | -6 149 448 | -187 544 |
| Participation des salariés | 226 848 | 253 252 | 282 495 | 124 348 | 184 512 |
| Impôts sur les bénéfices | 7 618 774 | 5 181 076 | 7 536 998 | 1 952 971 | -103 |
| Résultat de l'exercice | 14 722 090 | 10 001 587 | 12 951 138 | 2 574 097 | 30 632 101 |

Source : CRC à partir des données VIPARIS et Paris Expo Services

3.4.3.4 Des intérêts de trésorerie versés aux actionnaires de la société Viparis

L'examen du bilan de la société Viparis montre qu'elle est dépendante de ses actionnaires pour son financement. L'emprunt auprès d'Uni-Expos et de la CCIP de 67 632 500 € a été transformé le 28 janvier 2013 en compte courant. Une convention de trésorerie lie désormais la société Viparis Porte de Versailles à Uni-Expos et à la CCIR. Au 31 décembre 2014, la dette de Viparis à l'égard de ces deux sociétés s'élevait à 135,3 M€.

Chaque année des charges financières sont imputées sur les comptes de la concession et correspondent aux intérêts sur les comptes courants auprès d'Uni-Expos et de la CCIR. Cette situation qui fragilise la société a conduit la Ville de Paris à demander une lettre de confort de ses actionnaires dans le cadre de la négociation du BEA (cf. *infra*).

3.5 Une résiliation anticipée de la DSP qui a donné lieu à une indemnité non justifiée de 263 M€

3.5.1 Le préjudice du concessionnaire n'a pas été évalué en prenant en compte les bénéfices attendus du nouveau contrat signé avec la même société

Un avenant n°9 a été signé le 9 décembre 2013, moins de six mois après le précédent, pour résilier la concession au 31 décembre 2014, étant précisé dans le préambule que la société Viparis continuerait à exploiter le Parc dans le cadre d'un BEA et d'une concession de travaux attribués après mise en concurrence. La Ville a repris les conclusions de l'audit de KPMG pour fonder sa décision. La résiliation anticipée de la concession était justifiée par plusieurs objectifs que la Ville entendait assigner au Parc¹⁷.

¹⁷ Exposé des motifs de la délibération DF 2011 49 des 11 et 12 juillet 2011.

Selon la Ville, ces objectifs ne pouvaient être atteints dans le cadre du contrat de concession en cours dès lors qu'une première évaluation des investissements à réaliser aboutissait à la nécessité de dégager une enveloppe minimum de 350 M€. La révision à ce niveau du PPI aurait immanquablement bouleversé l'équilibre économique de la concession et provoqué une nouvelle prolongation de sa durée.

Jusqu'à la nouvelle échéance du contrat de concession, le concessionnaire s'engageait à maintenir en bon état l'ensemble des ouvrages et installations et à achever les travaux nécessaires à la libération des parcelles devant accueillir la Tour Triangle.

La Ville de Paris prévoyait de verser une indemnité de résiliation inférieure à ce qu'elle devait percevoir sur le nouveau contrat

Selon l'exposé des motifs du projet de délibération sur la résiliation anticipée de la concession et du lancement d'une procédure de mise en concurrence pour l'attribution d'un nouveau contrat, « [...] la fixation de l'indemnisation fera l'objet d'une négociation avec le concessionnaire dans les mois qui viennent. [...]. Dans le cadre du futur contrat, la Ville de Paris imposera un droit d'entrée reflétant la valeur économique de l'actif, qu'elle estime aujourd'hui entre 200 et 300 M€. En toute hypothèse, ce canon d'entrée excédera l'indemnité que la Ville estime devoir au concessionnaire sortant [...] ».

Si, en principe, la résiliation anticipée par le concédant donne droit au concessionnaire à une indemnité pour compenser le préjudice subi, au cas d'espèce, la réalité de celui-ci n'a pas été démontrée.

Le concessionnaire a droit à la réparation intégrale du préjudice résultant pour lui de la résiliation anticipée du contrat (CE, 23 mai 1962, Ministre des Finances, n° 41178, Rec. p. 342.) à condition qu'elle n'aboutisse pas à un enrichissement indu. Cette réparation prend en compte les dépenses engagées ainsi que le manque à gagner du titulaire.

Le Conseil d'Etat a précisé les modalités de calcul du manque à gagner d'un opérateur dont le marché public a été résilié pour motif d'intérêt général lorsque ce dernier est déclaré, par la suite, attributaire d'un contrat couvrant en partie les prestations du marché résilié (CE, 26 mars 2018, Société Balineau, n° 401060). Tel est bien le cas de la société Viparis, qui, après la résiliation de la concession, s'est vu attribuer un bail emphytéotique administratif de 50 ans sur les mêmes biens.

Le Conseil d'État considère que « lorsque le juge est saisi d'une demande d'indemnisation du manque à gagner résultant de la résiliation unilatérale d'un marché public pour motif d'intérêt général, il lui appartient, pour apprécier l'existence d'un préjudice et en évaluer le montant, de tenir compte du bénéfice que le requérant a, le cas échéant, tiré de la réalisation, en qualité de titulaire ou de sous-traitant d'un nouveau marché passé par le pouvoir adjudicateur, de tout ou partie des prestations qui lui avaient été confiées par le marché résilié. »

Si le cocontractant du pouvoir adjudicateur a droit à la réparation de l'intégralité du dommage subi du fait de la résiliation et notamment des bénéfices dont il a pu être privé pour la période du contrat restant à couvrir, le préjudice indemnisé doit présenter un caractère direct et certain. En outre, par application des principes généraux, l'administration ne peut être condamnée à une somme qu'elle ne doit pas. Ainsi, il convient de tenir compte des contrats attribués postérieurement à la résiliation et couvrant les mêmes prestations pour déterminer le montant de l'indemnité à verser, faute de quoi l'acheteur serait contraint de payer deux fois la même prestation. Or, en l'espèce (cf. *infra*), la société a continué, certes dans un autre dispositif juridique, d'exploiter les installations. Elle ne pouvait donc se voir indemniser de biens dont elle continuait de disposer et d'un manque à gagner dont elle n'a pas souffert.

Le nouveau contrat n'est pas exempt de profits ou est profitable pour elle puisqu'elle bénéficie désormais de droits réels sur les biens, qu'elle n'est plus astreinte à des obligations de service public et qu'au lieu des dix ans qui restaient à courir sur la concession, elle bénéficie d'un contrat d'une durée de 50 ans.

Il convient par ailleurs de rappeler que la résiliation faisait suite à une prolongation de la convention, faute pour le concessionnaire d'avoir réalisé les investissements nécessaires à la modernisation du Parc. En outre, il paraît arbitraire de lier le montant d'une indemnisation de résiliation d'une concession au droit d'entrée d'un futur bail emphytéotique administratif. En liant les deux dispositifs, et en acceptant la compensation, la Ville de Paris a perdu de vue que son co-contractant n'avait tout simplement pas forcément droit à une indemnité, le préjudice devant être certain.

3.5.2 L'indemnité correspondant à la valeur nette comptable des biens à l'échéance de la concession a été fixée à 111 M€

L'indemnité était assise sur une valeur nette comptable des biens au 31 décembre 2014 calculée à 111 M€. Les divergences d'appréciation entre la Ville et la société Viparis, évoquées dans l'exposé des motifs précité, trouvaient leur origine dans la méthode employée par le concessionnaire pour l'amortissement des biens de la concession.

L'avenant n° 4 à la convention de concession avait prévu la réalisation d'un programme de travaux important par le concessionnaire justifiant la prolongation du contrat de dix ans pour permettre l'amortissement des installations : « *Eu égard à la nature et au montant de l'investissement à réaliser, il convient donc de prolonger la convention du 23 juin 1987 de 10 ans à compter du 1^{er} janvier 2017, soit jusqu'au 31 décembre 2026, date à laquelle sera amortie la totalité des travaux [...]* ». Or, le concessionnaire n'a pas amorti les biens de la concession selon la technique de l'amortissement de caducité en usage dans les contrats de concession mais en fonction de la durée de vie prévisionnelle des installations. Cette méthode, bien que contraire aux stipulations conventionnelles, n'a pas soulevé d'objections des commissaires aux comptes. Ainsi, leur rapport pour l'année 2012 précisait : « *Le contrat de concession prévoit notamment :*

- *les biens immobilisés édifiés par Viparis PDV, appartiennent contractuellement à la Ville de Paris qui concède leur exploitation.*
- *les travaux effectués dans le cadre de l'aménagement du Parc appartiennent à Viparis PDV et sont comptabilisés en immobilisations corporelles.*
- *à la fin de la concession, la Ville de Paris s'est engagée contractuellement à reprendre les travaux effectués pour leur valeur nette à cette date ».*

Contrairement aux indications portées dans les rapports des commissaires aux comptes, la Ville de Paris ne paraît s'être engagée à aucun moment à prendre en charge les investissements non amortis en fin de concession. Bien que destinataire chaque année des comptes de la délégation, elle n'a jamais contesté cette affirmation ni les méthodes de dépréciation utilisées par le concessionnaire. Cette irrégularité n'a été connue qu'après l'audit effectué par la société KPMG en 2010.

Suite à ce rapport et sur demande de la Ville, le concessionnaire a effectué les corrections nécessaires pour que les immobilisations réalisées soient amorties à l'échéance de la concession. Les corrections apportées par le concessionnaire devaient permettre l'amortissement total d'une grande partie des biens de la concession à son échéance normale le 31 décembre 2026. Cependant, le PPI avait prévu que les « travaux divers », principalement des travaux de gros entretien et de maintenance, seraient réalisés jusqu'à l'échéance de la concession. En conséquence, l'actif de la concession ne pouvait être totalement amorti à la date de résiliation.

Tableau n° 10 : Répartition des actifs par nature de biens au 31 septembre 2014

| n° compte | Libellé | Valeur brute 30/09/2014 | Amortissements 31/12/2014 | VNC 30/12/2014 |
|--|---|----------------------------|------------------------------|--------------------|
| Biens de retour | | | | |
| 20800000 | Autres immobilisations incorporelles | 3 287 360 | 0 | 3 287 360 |
| 21210000 | Agencement, aménagement terrains | 67 084 169 | 47 502 936 | 19 581 234 |
| 21351000 | Installations générales, agencement, aménagement constructions | 65 823 951 | 29 855 627 | 35 968 324 |
| 21380000 | Ouvrage d'infrastructure (pkgs) | 39 995 127 | 38 529 049 | 1 466 077 |
| 21410000 | Constructions sol d'autrui, halls d'exposition | 344 960 816 | 277 829 442 | 67 131 375 |
| 21450000 | Installations générales, agencement, aménagement constructions sol d'autrui | 4 005 226 | 3 972 486 | 32 741 |
| 21530000 | Installations à caractère spécifique | 3 156 950 | 2 967 256 | 189 694 |
| S/Total immobilisations | | 528 313 600 | 400 656 795 | 127 656 804 |
| 23100000 | Immobilisations corporelles en cours | 33 162 193 | 0 | 33 162 193 |
| Total immobilisations "biens de retour" | | 561 475 793 | 400 656 795 | 160 818 997 |
| dont biens hors concession | | | | |
| <i>"Dépenses et études réalisées dans le cadre du futur BEA"</i> | | 3 287 360 | 0 | 3 287 360 |
| <i>"Travaux relatif à la future DSP"</i> | | 589 435 | 55 400 | 534 035 |
| <i>"Travaux avenants 7 et 8 (hall 1)"</i> | | 13 510 849 | 823 987 | 12 686 862 |
| <i>"Travaux en cours relatif à la future DSP"</i> | | 29 032 287 | 0 | 29 032 287 |
| S/Total immobilisations hors concession | | 46 419 931 | 879 387 | 45 540 544 |
| Biens propres | | | | |
| 20510000 | Logiciels | 2 567 893 | 2 530 125 | 37 768 |
| 20520000 | Autres concessions, droits similaires et brevets | 22 362 | 14 740 | 7 622 |
| 20800000 | Autres immobilisations incorporelles | 7 920 | 7 920 | 0 |
| 21540000 | Matériels techniques | 3 295 080 | 1 287 270 | 2 007 810 |
| 21550000 | Outillage industriel | 5 907 343 | 5 089 354 | 817 989 |
| 21810000 | Installatns générales, agencement, aménagements | 5 192 583 | 3 944 909 | 1 247 674 |
| 21820000 | Matériel de transport | 458 083 | 438 134 | 19 950 |
| 21831000 | Matériel de bureau | 509 487 | 504 429 | 5 058 |
| 21831100 | Matériel de téléphonie | 227 169 | 227 169 | 0 |
| 21832000 | Matériel informatique | 655 408 | 528 977 | 126 431 |
| 21841000 | Mobilier | 102 557 | 34 475 | 68 082 |
| Total immobilisations "biens propres" | | 18 945 887 | 14 607 503 | 4 338 384 |
| TOTAL SOCIETE | | 580 421 680 | 415 264 298 | 165 157 382 |

Source : PRIMEXIS

Viparis a produit un tableau de répartition des actifs entre « biens de retour » et « biens propres » au 31 septembre 2014. Selon ce tableau ci-dessus, la VNC des biens de retour s'élevait à 160 818 997 € desquels le délégataire proposait de retirer 45 540 544 € correspondant à la valorisation de divers travaux n'entrant pas dans l'objet de la concession. Selon le délégataire, la VNC de la concession s'élevait à 115 278 453 € (160 818 997 € - 45 540 544 €).

Un cabinet de conseil et d'expertise comptable a été chargée par la Ville de réaliser un inventaire de la concession à l'échéance du contrat et de contrôler la VNC de l'actif déclaré par Viparis à la date de résiliation de la concession, soit le 31 décembre 2014. Ayant examiné les factures et le fichier des immobilisations, le cabinet a proposé des corrections affectant l'actif de la concession et la VNC des biens de retour inscrits au bilan. Selon ce cabinet, la VNC des biens de retour s'élevait au 31 décembre 2014 à 106 071 551 €.

3.5.3 L'estimation de la perte subie par le concessionnaire du fait de la résiliation anticipée n'a pas été démontrée

Viparis a fait procéder par un cabinet d'audit à une évaluation de la valeur économique de l'actif. Selon le délégataire le montant évalué était égal à 390 M€ et correspondait « *pour l'essentiel à la somme des investissements accomplis intégralement par Viparis et non encore complètement amortis et au revenu net de ces investissements sur la durée convenue de la DSP [...]* ».

La Ville a précisé à la chambre que « *L'indemnité de résiliation anticipée a été déterminée sur la base de l'estimation de la perte subie par le délégataire, tant pour la valeur résiduelle des biens qui aurait dû être amortie sur la durée restante de la délégation, que pour celle subie au titre du bénéficiaire que le délégataire aurait tiré du contrat s'il était allé jusqu'à son terme. [...]* ».

La VNC des biens figurant dans les comptes du délégataire a été chiffrée à 110 958 145,54 € restant à amortir sur la durée normale de la convention résiliée par anticipation. »

S'agissant de l'indemnité de 152 M€ versée au délégataire au titre du manque à gagner lié à la résiliation anticipée de la DSP, la Ville a précisé à la chambre, en réponse au rapport d'observations provisoires, qu'elle avait « *réalisé plusieurs plans d'affaires prévisionnels, courants sur les 12 années restantes du contrat. Ces plans d'affaires utilisaient les données issues de l'analyse des exercices passés, en intégrant les ajustements suivants : une baisse du chiffre d'affaires (entre -0.75% / an à compter de 2020 et -1.5% par an à compter de 2018) et une augmentation des coûts d'entretien et de maintenance (entre +0.75% à compter de 2020 et +1.5% à compter de 2018) du fait du vieillissement global des infrastructures. Le plan d'affaires prévisionnel intégrait également la réalisation de nouveaux investissements (en l'absence de résiliation, le délégataire aurait dû procéder à la rénovation du hall 7). La Ville estimait ainsi le montant du manque à gagner entre 145M€ et 180M€ (en prenant pour hypothèse un taux d'actualisation égal au coût moyen pondéré du capital de Viparis, soit 6,75%). Le montant du manque à gagner finalement retenu (152 M€) se situe ainsi dans la fourchette basse de l'estimation réalisée par la Ville ».*

Ces explications apportées par la Ville de Paris confirment que le montant de l'indemnité de résiliation a été fixé uniquement au regard de l'équilibre économique de la DSP, comme si Viparis cessait d'exploiter le Parc des expositions. Il n'a pas tenu compte du fait que, Viparis devenant attributaire du nouveau BEA pour l'exploitation du Parc des expositions durant les cinquante prochaines années, le préjudice lié à la résiliation anticipée du premier contrat (DSP), à supposer qu'il ait existé, était nécessairement inférieur à ce qu'il aurait pu être si l'exploitation du Parc n'avait pas été poursuivie par la même société.

L'indemnité de résiliation s'est finalement trouvée égale au droit d'entrée du nouveau contrat, soit 263 M€. Deux mandats ont donc été émis au bénéfice de Viparis : un mandat du 29 décembre 2014 (compte 2138) pour un montant de 110 958 145,54 €, représentant la part non amortie des biens ; un mandat du 31 décembre 2014 (compte 678) pour un montant de 152 041 854,46 €, représentant l'indemnisation de la perte de bénéfices.

Le concessionnaire ayant lié le montant de l'indemnisation à celui du droit d'entrée dans sa réponse à l'appel d'offres du bail emphytéotique administratif qui a succédé à la concession, la Ville de Paris a, concomitamment à l'émission des mandats, émis deux titres d'un montant équivalent : un titre du 29 décembre 2014 (compte 1328) pour un montant de 110 958 145,54 €, représentant la subvention d'équipement perçue ; un titre du 31 décembre 2014 (compte 7788) pour un montant de 152 041 854,46 €, représentant la valeur du droit d'utilisation de la marque et des avantages procurés.

La somme des titres et mandats étant identique, aucun décaissement n'a été effectué. Contrairement au souhait de la Ville exprimé lors de la décision de résiliation de la concession, le droit d'entrée perçu n'a pas été supérieur au montant de l'indemnité de résiliation versée au titre de la rupture anticipée de la concession.

En tout état de cause, l'égalité des deux sommes peut difficilement être l'effet du hasard. Ces éléments conduisent donc à penser que l'indemnité de résiliation, pour la part qui concerne le manque à gagner du concessionnaire, a été estimée sur la base d'éléments extérieurs au contrat de concession et a finalement été une variable d'ajustement.

4 LE PROJET DE TOUR TRIANGLE A ÉTÉ PORTÉ EN LIEN AVEC LA RÉATTRIBUTION DE L'EXPLOITATION DU PARC DES EXPOSITIONS POUR 50 ANS

En 2010, un audit de la société KPMG avait conclu que le Parc nécessitait des investissements lourds pour sauvegarder son caractère concurrentiel face à une offre européenne et mondiale toujours plus développée. En 2012, l'Apur avait confirmé cette analyse et dégagé les enjeux urbains, architecturaux et environnementaux attachés à la restructuration du Parc. Ces analyses, qui concluaient à la nécessité d'élargir l'éventail des équipements du Parc des expositions, rejoignaient les propositions faites par la société Unibail-Rodamco, actionnaire de Viparis, qui formait depuis 2003 le projet d'un immeuble de grande hauteur sur l'emprise du parc des expositions.

La Ville de Paris a adhéré à ce projet rendu public en 2008. Toutefois, au lieu de l'insérer dans l'ensemble du Parc, elle a choisi de distraire une parcelle en son milieu pour y implanter la Tour. Un bail à construction a été accordé à la SCI Tour Triangle, filiale à plus de 99 % de la holding Viparis.

La Ville a décidé de gérer le reste du Parc des expositions, après résiliation de la concession, au moyen d'un bail emphytéotique administratif (BEA) assorti d'une concession de travaux. Ce dispositif juridique a conféré des droits réels au preneur à bail.

4.1 Les similitudes du « Grand Projet » proposé par Unibail en 2006 avec les préconisations des services de la Ville de Paris

4.1.1 Une réflexion ancienne

La direction des finances de la Ville, dans une note du 22 décembre 2003 relative aux travaux à engager dans le Parc à partir de 2004, évoquait déjà le « Grand Projet » d'Unibail-Rodamco. Un courriel annexé à la note indiquait « *que les discussions sur le grand projet d'Unibail sont toujours en cours, sa filiale, la société d'exploitation du Parc des expositions s'apprête à engager des travaux afin de réaménager le parvis de la porte A, travaux qui n'étaient pas prévus dans l'avenant n°4 [...]* ».

Deux notes postérieures de la direction des finances des 7 juin et 12 octobre 2006 précisait le projet : « *Unibail a travaillé sur un projet de modernisation qui comporterait la création d'un hôtel 4* de 500 à 700 chambres réparties sur 35 voire 45 étages, la création d'un centre de congrès de 3 200 places, un centre de service pour les organisateurs et les exposants* »¹⁸.

De tels aménagement se justifiaient en raison de la concurrence internationale : « *Les organisateurs de congrès et de salons insistent sur le fait que les grands parcs européens et internationaux sont aujourd'hui pourvus de ce genre d'équipements et investissent depuis*

¹⁸ Note DF du 7 juin 2006.

plusieurs années des sommes colossales afin d'améliorer et compléter les infrastructures et les services offerts à leurs utilisateurs. La réalisation de ces trois équipements non prévus par le contrat de concession apparaît aujourd'hui comme une nécessité afin d'éviter que Paris ne perde davantage de parts de marché au profit de villes concurrentes telles que Francfort, Milan, Barcelone ou Madrid, étant rappelé que l'article 9 de la concession stipule que Paris Expo Porte de Versailles s'engage à offrir à ses utilisateurs le même niveau de service que les installations concurrentes, tant françaises qu'étrangères »¹⁹.

La direction des finances estimait qu'une délégation de service public était inadaptée à l'exploitation du Parc : « *La mission de service public déléguée ne se conçoit pas aisément. La seule obligation que fait peser la Ville sur le concessionnaire est la tenue de la Foire de Paris et du Salon international de l'agriculture au cours du premier semestre de chaque année (article 5). En outre, la Ville donne son agrément sur les tarifs pratiqués, sans réelle expertise sur le sujet* ». Elle concluait donc à la nécessité de modifier, à moyen terme, le mode de gestion : « *Tout projet d'aménagement lourd devrait conduire à remettre en cause l'économie générale de la concession. Une réflexion devrait alors être menée sur le cadre juridique de réalisation de tels travaux (bail à construction, bail emphytéotique...) sur la nécessité ou non de maintenir la gestion du Parc des expositions dans la catégorie des délégations de service public de foires et salons* ».

On trouve dans le « Grand Projet » de la société Unibail, dont la SEPE était alors la filiale, les germes de la réflexion ultérieurement approfondie et mise en œuvre dans deux projets distincts : la modernisation du Parc des expositions et la construction de la Tour Triangle.

4.1.2 Un programme de restructuration ambitieux qui laissait une grande marge de manœuvre aux candidats

La démarche de transformation du Parc a été initiée par la Ville qui, par une délibération des 11 et 12 juillet 2011, a décidé de résilier la concession et de lancer une procédure de mise en concurrence pour l'attribution d'un nouveau contrat d'occupation et d'exploitation du Parc.

4.1.2.1 Les objectifs et attentes de la Ville

Selon l'exposé des motifs de la délibération, la Ville souhaitait :

- préserver la force du positionnement concurrentiel du site et engager une action de développement et de modernisation des infrastructures ;
- améliorer l'insertion urbaine du Parc pour tenir compte des évolutions de l'environnement urbain et métropolitain de la porte de Versailles, marquées notamment par le projet de Tour Triangle, mettre fin à la coupure urbaine et métropolitaine existante et améliorer la qualité architecturale des pavillons.

A l'appui du cahier des charges, le dossier des prescriptions urbaines, environnementales et architecturales détaillait les objectifs et préconisations de la Ville en la matière. Le Parc devait d'abord contribuer à la transformation urbaine du secteur de la porte de Versailles induite par la construction de la Tour Triangle, en lien avec la transformation du secteur Balard et le développement du quartier d'affaires Seine Ouest à Issy-les-Moulineaux. Le projet devait permettre également la création de nouvelles liaisons avec les communes voisines de Vanves et Issy-les-Moulineaux.

La modernisation du Parc et la restructuration des bâtiments devaient être conduites avec le souci de contribuer aux engagements de la Ville en matière de développement durable :

¹⁹ Note DF du 12 octobre 2006.

performance énergétique et renforcement des continuités écologiques et réduction des nuisances principalement liés aux flux logistiques nécessaires à la mise en place des salons.

Enfin, le Parc devait renouveler son offre d'accueil et renforcer son attractivité par la création de nouveaux équipements d'accueil de manifestations à plus forte valeur ajoutée tels les congrès, conventions et manifestations combinant expositions, conférences et évènementiel. Le cahier des charges prévoyait donc, outre la restructuration du Parc et la modernisation des halls, la construction d'un centre des congrès, d'un hôtel et de commerces, pour une surface globale dévolue aux « nouveaux programmes » limitée à 23 000 m².

Cependant, la délibération de la Ville de Paris ne détaillait pas précisément le type d'équipements ou de commerces à réaliser : la vocation commerciale n'était pas précisée, pas plus que la classification attendue de l'hôtel et la répartition des superficies entre les équipements.

Le détail du programme, les activités attendues et la répartition des surfaces seront précisés dans l'avis d'appel public à la concurrence du 21 juin 2012 et dans le règlement de consultation.

4.1.2.2 Les enjeux financiers pour la Ville liés à la passation d'un nouveau contrat

Selon l'exposé des motifs de la délibération précitée des 11 et 12 juillet 2011, la Ville attendait de la conclusion du bail emphytéotique une redevance au moins équivalente à celle perçue au titre de la concession. Le montant de l'indemnisation due au titre de la résiliation anticipée du contrat de concession n'était pas connu au moment du lancement de la procédure. La Ville entendait imposer au nouveau titulaire du bail emphytéotique un droit d'entrée « *reflétant la valeur économique de l'actif, qu'elle estime (...) entre 200 et 300 M€.* [...] *En toute hypothèse, ce canon d'entrée excédera l'indemnité que la Ville estime devoir au concessionnaire sortant [...].* » Compte tenu du montant des investissements attendus, la durée du contrat devait être plus longue que celle de la concession et la Ville estimait vraisemblable une durée supérieure à 40 ans.

Ainsi, la délibération – qui, au demeurant, n'était pas obligatoire au regard de la réglementation alors applicable - et le cahier des charges, fixaient des grands objectifs urbains et fonctionnels mais laissaient aux candidats toute latitude dans la définition du programme et dans la forme urbaine du Parc. Sur le plan financier, si la délibération précisait les attentes de la Ville, elle laissait une large place à la négociation du futur contrat.

4.1.3 Un projet rendu nécessaire par l'absence durable de stratégie en termes d'urbanisme et d'aménagement.

4.1.3.1 L'absence de mobilisation des outils d'urbanisme et d'aménagement

Durant les années d'exploitation de la concession, la Ville de Paris n'a pas conduit de réflexion globale sur l'aménagement du Parc et n'a pas utilisé les outils dont elle avait la maîtrise, notamment l'urbanisme règlementaire.

Le plan local d'urbanisme (PLU) en vigueur lors de l'exploitation de la concession classait l'ensemble du secteur du Parc des expositions en zone urbaine de grands services urbains (zone UGSU). La vocation de cette zone était de préserver des espaces d'accueil pour les équipements et services nécessaires au fonctionnement de l'agglomération. L'article 1^{er} du règlement du PLU interdisait les destinations suivantes : bureaux, commerce et hébergement hôtelier. Ce classement, non remis en cause pendant de longues années, a bloqué la mutation du secteur et empêché l'implantation de nouvelles activités dans le périmètre du Parc. Alors que l'étude de KPMG insistait sur l'importance de la modularité et de la complémentarité des

équipements d'exposition et de congrès et préconisait la construction d'une hôtellerie haut de gamme, la Ville de Paris a imposé jusqu'en 2016 un zonage à vocation strictement monofonctionnelle. Le règlement du PLU n'imposait aucune obligation pour améliorer l'aspect architectural ou paysager du Parc ; l'exploitant n'avait d'autre obligation pour la réalisation de constructions nouvelles que de les inscrire dans le gabarit-enveloppe fixé par le règlement et dans le paysage et la continuité des bâtiments environnants par leur volume, leurs matériaux et leur aspect. En matière de paysagement et de plantations, l'article 13 n'imposait pas la création d'un pourcentage d'espace libre végétalisé, ni la plantation d'arbres de haute tige.

La Ville de Paris a justifié la résiliation de la concession et la conclusion d'un BEA par la nécessité d'améliorer la forme urbaine du Parc et de répondre aux enjeux paysagers et de développement durable. Pourtant, préalablement à l'engagement de la procédure de résiliation, elle n'avait fixé aucune orientation en la matière dans les documents d'urbanisme. Il a fallu attendre la modification générale de juillet 2016 pour que la Ville rende possible dans son PLU la réalisation des équipements d'accompagnement des activités de foires, salons et expositions, nécessaires au dynamisme du Parc. Si le zonage actuel reste celui de la zone UGSU, des activités commerciales en lien avec l'activité du Parc, sont désormais possibles. Aujourd'hui, l'article 2.2 de la zone UGSU comporte des dispositions spécifiques applicables dans le secteur Grand Parc du parc des expositions. Outre les occupations et utilisations du sol, il est possible de réaliser des centres de congrès et des programmes d'hébergement hôtelier et des commerces dans la limite de 23 000 m² dont 2 500 m² pour les commerces. Enfin, l'article 15 du PLU impose des performances énergétiques et environnementales.

4.1.3.2 Les incidences du projet de construction de la Tour Triangle sur l'exploitation du Parc

Le bâtiment de 42 étages a une vocation tertiaire : principalement à usage de bureaux, il accueillera aussi des salles de congrès et de conférence, 1 500 m² de commerces et un hôtel de 120 chambres, une crèche de 60 berceaux, un centre de santé, un espace culturel. Les activités qui y seront développées ne seront donc que partiellement en lien avec l'exploitation du Parc. Seules en effet les salles de congrès, l'hôtellerie et la restauration développeront des synergies avec celui-ci²⁰.

Photo n° 1 : Visuels de la Tour Triangle au sein du Parc des expositions



Source : documents de présentation Viparis

²⁰ Les emprises soustraites au parc des expositions pour la construction de la Tour ont été désaffectées puis déclassées du domaine public par le conseil de Paris qui a autorisé, par délibérations des 29, 30, 1^{er} et 2 juillet 2015) la signature d'une promesse de bail à construction.

Le projet de construction de la Tour a des impacts sur l'exploitation du parc des expositions. La société GL Events en dressait la liste dans son offre initiale pour la conclusion du BEA.

Il entraîne d'abord une réduction significative (- 12 %) de la superficie du Pavillon 1 qui présentait des caractéristiques spécifiques : le plus grand du Parc et une des plus grandes surfaces de plain-pied en Europe, avec une hauteur sous plafond de 25 mètres par endroit. Sa superficie, initialement de 51 000 m² a été ramenée à 45 000 m². Cette diminution des superficies du pavillon 1 entraîne la démolition de la passerelle piétonne de liaison entre le hall 1 et le hall 2.

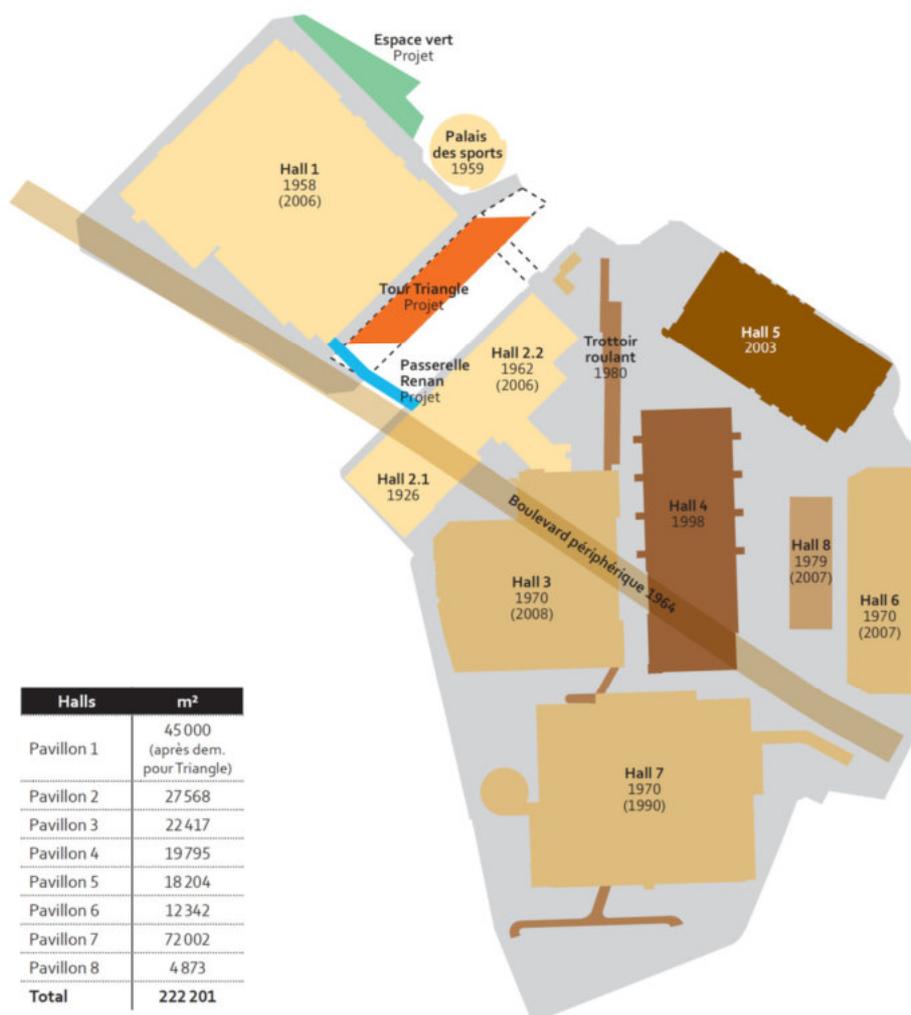
La construction de la Tour créera aussi une coupure entre le pavillon 1, déjà isolé par la rue Ernest Renan, et le reste du Parc. Cette situation contredit la volonté de concevoir le Parc comme un ensemble cohérent.

Le projet de Tour a pour effet de supprimer des liaisons viaires existantes.

La Tour Triangle entrainera enfin une forte densification du périmètre de la porte de Versailles, avec l'introduction de nouvelles activités créant des flux importants sans lien direct avec la vocation du Parc.

La soustraction d'emprises destinées au jardin public entraîne la suppression de parkings logistiques au risque d'accroître les temps de montage et de démontage des manifestations. Cette situation pourrait créer des perturbations pour les riverains, en dépit du projet de la Ville de réduire les nuisances et d'améliorer la gestion des flux logistiques.

Carte n° 1 : Emprise de la Tour Triangle au sein du parc des expositions



Source : Apur

4.1.3.3 La construction de la Tour Triangle à l'origine de la résiliation de la DSP et de l'élaboration d'un nouveau projet de modernisation du Parc

Il ressort des travaux préparatoires à la résiliation de la concession et des réflexions relatives au choix du montage contractuel que l'opération était en fait principalement motivée par le souhait de la Ville de permettre la réalisation de la Tour. Dans une note non signée, transmise le 20 mai 2009 à la direction des finances, la direction du développement économique exposait qu'il avait été nécessaire de convaincre Unibail-Rodamco de l'impossibilité de contracter de gré à gré pour le parc des expositions. Dans un courriel du 18 mai 2010, le directeur des affaires juridiques de la Ville évoquait deux scénarios pour la soustraction des emprises du Parc nécessaires à l'édification de la Tour :

- « 1^{ère} hypothèse : on ne résilie pas la DSP actuelle et on envisage la passation d'un avenant avec Viparis pour distraire la parcelle de l'emprise de la DSP actuelle et la soustraire au domaine public (...) ;
- 2^{ème} hypothèse : on résilie la DSP actuelle (pour motif d'intérêt général ou de manière conventionnelle) et on passe ensuite un nouveau contrat d'environ 50 ans, après mise en concurrence et publicité, pour la gestion du parc des expositions (BEA ou DSP) amputée de la parcelle qui est jointe au périmètre du BAC²¹ signé avec Unibail pour faire la Tour triangle ».

Une note des services, non datée²², confirme que la résiliation de la concession et la conclusion d'un nouveau contrat étaient avant tout destinées à permettre la distraction des parcelles nécessaires à la construction de la Tour : « le montage envisagé jusqu'à présent pour mettre en œuvre le projet Triangle était fondé sur la séquence suivante :

- un avenant à la DSP actuelle prévoyant la libération de la parcelle Renan ;
- la conclusion immédiate d'un protocole organisant les conditions de passation d'un BAC de gré à gré une fois la parcelle Renan libérée ;
- un éventuel appel d'offres pour un nouveau contrat PdV²³ si l'audit stratégique en confirme la nécessité ».

La note indiquait également que « le projet Triangle a désormais un impact important sur la DSP alors qu'initialement Triangle ne devait empiéter que marginalement sur le hall 1 [...]. Des dissensions qui semblent exister au sein de Viparis, entre Unibail et la CCIP ». La CCIP a donc « des réticences : celle-ci considère que l'amputation du hall 1 ne peut se concevoir que dans un plan de modernisation global de PdV et que tout montage contractuel dissociant les opérations crée un risque inacceptable pour elle ; la CCIP rappelle que le contrat actuel court jusqu'en 2026 ».

La note précisait ensuite que « la résiliation anticipée de la DSP n'est donc plus une option mais un préalable nécessaire à la réalisation du projet Triangle. Or, il s'agirait d'une décision très lourde en termes juridique, économique et financier ».

Enfin, la note mettait en avant la fragilité résultant de la prise en compte des intérêts de l'instigateur de la Tour Triangle : « la fragilisation d'un appel d'offres sur PdV : les discussions avec la CCIP montrent que l'existence même d'un tel avenant, à l'équilibre incertain et dont on comprendrait mal pourquoi le délégataire actuel l'aurait signé, serait pour les concurrents potentiels à PdV un indice de l'insincérité de l'appel d'offre BEA/DSP ».

²¹ Bail à construction.

²² Note Références : Scop 10.00, adressée à la première adjointe au maire, chargée de l'urbanisme, et à l'adjoint au maire chargé des finances par la direction des affaires juridiques, la direction des finances et la direction de l'urbanisme.

²³ Porte de Versailles.

C'est pourtant ce schéma qui a finalement été mis en œuvre, avec la signature d'un avenant à la concession qui prévoit la soustraction de l'emprise de la Tour Triangle et impute les coûts des travaux nécessaires (et notamment les travaux portant sur le hall 1) sur la concession.

Évoquant l'hypothèse de la signature du protocole Triangle avant même ou en même temps que le lancement d'un appel d'offres sur PdV, la note précitée observe que « *la Ville se trouverait alors de fait et de droit engagée avec l'un des candidats de l'appel d'offre PdV, créant des risques importants pour la transparence de la procédure* ».

Ainsi, cette note montre que la Ville a conçu l'opération pour la réalisation du projet Triangle et qu'elle avait conscience que la prise en compte des intérêts de la société Unibail rendait délicate l'organisation d'une consultation pour un nouveau contrat sur le parc des expositions.

4.2 Le BEA : une procédure plus souple qu'une opération d'aménagement

La Ville, estimait que les objectifs assignés au Parc ne pouvaient être atteints dans le cadre de la concession en raison de l'importance des investissements nécessaires. Elle a donc décidé d'engager la rénovation du Parc dans le cadre d'un bail emphytéotique assorti d'une concession de travaux, jugeant ce dispositif « *comme le plus pertinent pour répondre aux objectifs essentiels de la Ville : la modernisation en profondeur du site et de ses fonctionnalités, et la maîtrise de ses impacts urbains. Ces orientations ont vocation à s'exprimer en termes de programme de travaux et de contraintes d'utilisation du domaine public, lesquelles trouvent naturellement leur place dans le bail emphytéotique administratif* ».

4.2.1 Champ d'application du bail emphytéotique administratif (BEA)

La conclusion d'un BEA est encadrée par l'article L. 1311-2 du CGCT. Dans sa rédaction en vigueur au 1^{er} janvier 2014, l'article posait une double condition au recours au BEA :

- qu'il porte sur une opération d'intérêt général : la gestion des parcs d'exposition relevait bien de cette catégorie. En effet, aux termes de la jurisprudence européenne : « *les activités visant à l'organisation de foires, d'expositions et d'autres initiatives semblables satisfont à des besoins d'intérêt général* » (CJUE, 10 mai 2001, Agorà Srl, Aff. C-223/99 et C-260/99 (Aff. Jointes), cons. 33 et 34).
- que cette opération relève de la compétence de la collectivité qui entend conclure le BEA : cette condition était également remplie. La Ville bénéficie de la clause de compétence générale et la métropole du Grand Paris, compétente en matière d'aménagement de l'espace et en matière de développement et d'aménagement économique d'intérêt communautaire, a été créée le 1^{er} janvier 2016, postérieurement à la conclusion du BEA²⁴.

L'encadrement du preneur du BEA résulte des dispositions de l'article L. 1311-3 CGCT. L'intérêt du BEA est celui d'une valorisation du domaine public. A la différence du bail emphytéotique de droit commun, la collectivité conserve des droits importants : la cession du droit réel par le preneur est subordonnée à l'agrément de la collectivité et ne peut pas avoir d'autre objet que de garantir le financement des équipements à réaliser par le preneur. Surtout, la collectivité conserve la maîtrise de la destination des biens.

²⁴ Le régime du BEA a été modifié par l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015. Désormais, une AOT [autorisation d'occupation temporaire] ou un BEA ne peut plus avoir pour objet « *l'exécution de travaux, la livraison de fournitures, la prestation de services, ou la gestion d'une mission de service public, avec une contrepartie économique constituée par un prix ou un droit d'exploitation* » (Article 101 de l'ordonnance). Une telle opération ne serait donc plus possible aujourd'hui sous la forme juridique d'un BEA.

La Ville de Paris a donc utilisé l'ensemble du champ d'application du BEA, avec le souci de voir l'édification, sur son domaine public, d'un programme immobilier dont elle garde la maîtrise de la destination et de ses contours.

4.2.2 Le BEA a eu pour effet de rendre inapplicables les règles spécifiques aux opérations d'aménagement

Le BEA est défini par l'article L. 1311-2 du CGCT (*cf. infra*) comme l'outil permettant à une collectivité territoriale propriétaire d'un bien immobilier de le louer à un tiers qui pourra y construire un ouvrage.

Une opération d'aménagement est définie à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme²⁵ : « Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, (...). L'aménagement, au sens du présent livre, désigne l'ensemble des actes des collectivités locales ou des établissements publics de coopération intercommunale qui visent, dans le cadre de leurs compétences, d'une part, à conduire ou à autoriser des actions ou des opérations définies dans l'alinéa précédent et, d'autre part, à assurer l'harmonisation de ces actions ou de ces opérations ». Le programme et les objectifs de la Ville répondent à cette définition : il s'agit à la fois de mettre en œuvre un projet urbain, d'organiser le maintien et l'extension d'activités économiques et de réaliser des équipements collectifs.

Le recours au BEA permet à la Ville de s'exonérer des dispositions préalables à la mise en œuvre d'une opération d'aménagement comme la concertation et l'étude d'impact. Concernant la concertation, la Ville étant dotée d'un plan local d'urbanisme, l'opération n'est cependant pas soumise aux dispositions du c) de l'article L. 300.2 du code de l'urbanisme qui soumet certaines opérations d'aménagement à une procédure de concertation préalable. L'opération ne rentre pas dans les cas limitativement énumérés à l'article R. 300-1 du même code²⁶. Les terrains étant équipés, la Ville n'était pas obligée de créer une zone d'aménagement concerté.

Bien que l'opération présente toutes les caractéristiques d'une opération d'aménagement, le recours au BEA est régulier. La cohérence du terrain d'assiette, même après soustraction de l'emprise de la Tour Triangle fait qu'il constitue un « *macrolot* ». S'il ne s'agit pas d'une procédure d'aménagement encadrée par le code de l'urbanisme, l'opération peut être conduite dans le cadre d'un partenariat public-privé qui permet en effet de réaliser une opération d'aménagement comportant des programmes hétérogènes sur une seule unité foncière décomposée en plusieurs tènements. Dans un tel schéma, ce n'est plus la collectivité qui fixe seule et en amont les règles, le projet est élaboré progressivement en réponse à la stratégie retenue par la Ville de Paris mais en laissant la liberté programmatique aux candidats au BEA.

La mise en œuvre du dispositif appliqué est plus souple que celle d'une procédure d'urbanisme, ce qui a pu motiver le choix de la Ville. La responsabilité de l'aménagement ne pèse pas sur la Ville qui ne conduit pas la procédure d'urbanisme. Le Conseil de Paris n'a pas délibéré sur le programme de construction mais seulement sur les objectifs de l'opération. Les procédures de concertation ne sont pas obligatoires. Il n'est pas nécessaire d'engager préalablement des études de définition de projet, de faisabilité et d'expertise technique : ce faisant, la Ville en reporte les coûts sur les candidats. Il n'est pas nécessaire de mener une étude d'impact préalable. La procédure d'attribution d'un BEA n'est pas encadrée comme pourrait l'être une concession d'aménagement par exemple.

²⁵ Rédaction en vigueur du 29 mars 2008 au 27 mars 2014.

²⁶ Le Conseil d'Etat a précisé que les seules opérations d'aménagement soumises à concertation au titre de cet article sont celles limitativement énumérées à l'article R. 300-1 (Conseil d'État, 3 mars 2009, M. Lachere-Gest, n° 300570).

La Ville de Paris s'est néanmoins interrogée sur l'organisation d'une procédure de concertation, comme en atteste le procès-verbal d'une réunion organisée le 8 mars 2012 et un courriel du 20 décembre 2011. Elle a même envisagé de saisir la Commission nationale du débat public tout en soulignant que cette procédure serait lourde alors que la révision simplifiée du PLU aller imposer nécessairement une enquête publique. Selon la Ville, plusieurs démarches de consultation du public ont été mises en œuvre pour le projet Triangle, la modification du PLU sur le secteur Grand Parc puis les permis de construire du projet de modernisation du Parc. Le permis de construire de la phase 3 de la modernisation du Parc actuellement en cours d'instruction, fera l'objet d'une enquête publique en 2020.

4.3 Pour définir son montage contractuel, la Ville a tenu compte des intérêts d'Unibail-Rodamco

Une note sur « *Le choix du montage contractuel* », consultée par la chambre²⁷, montre que la Ville de Paris a pris en compte les enjeux d'Unibail Rodamco. Elle détaille « *les enjeux financiers de la résiliation et du renouvellement pour Viparis* » : « *Unibail a intérêt à sortir rapidement du contrat actuel et substituer une nouvelle concession. À mesure que la fin du contrat approche, la valeur de la DSP dans les comptes d'UR [Unibail Rodamco] va baisser de plus en plus vite. Des investissements significatifs restent à réaliser et leur rentabilité n'est pas évidente (caractère potentiellement défensif).*

Mais il souhaitera le faire sans perte de valorisation du contrat dans ses comptes. Cette valorisation est de l'ordre de 400 M€. Elle se décomposerait à peu près de la manière suivante :

- *320/330 M€ au titre de la valeur actuelle des cash flows d'exploitation du contrat en cours d'ici à 2026.*
- *70/80 M€ au titre de la valeur du nouveau contrat qui serait conclu en 2026 à l'issue de la concession actuelle. UR/Viparis a convaincu ses CAC de valoriser une probabilité de 30 % que Viparis remporte le futur appel d'offre.*

Dans le cadre d'une résiliation et du renouvellement du contrat à son bénéfice, UR pourrait théoriquement espérer le scénario suivant :

- *la valeur du contrat actuel (330 M€) lui serait versée par la Ville au titre de l'indemnité de résiliation anticipée (VNC des investissements et manque à gagner). Partant d'une VNC de l'ordre de 160 M€ il faudrait donc que le *lucrum cessans* atteigne 170 M€.*
- *la signature d'un nouveau contrat lui permettrait d'inscrire une valeur d'actif à ce titre, idéalement égale ou supérieure aux 80 M€ qui figurent aujourd'hui dans ses comptes.*

Notons qu'il ne paraît pas envisageable qu'UR obtienne alors de ses CAC d'inscrire une valeur additionnelle au titre du contrat $n + 2$; à 30 ou 40 ans, sa valeur actualisée serait marginale.

Dans ce cadre, UR pourrait accepter une indemnisation « incomplète » du manque à gagner, à condition que la valeur du nouveau contrat le compense. Ce schéma suppose bien entendu qu'UR remporte la consultation. Dans le cas contraire, UR subirait inévitablement une perte économique, potentiellement très significative. »

Cette analyse montre que, pour définir sa stratégie, la Ville a tenu compte des intérêts de son partenaire historique : « *Mais, même dans le cas où UR remporterait l'appel d'offres, ce schéma est susceptible de se heurter à certaines difficultés :*

²⁷ Cette note non datée et non signée a été consultée dans les archives regroupant les documents préparatoires à la consultation, mises à disposition de la chambre par la direction des finances de la Ville de Paris.

- *d'une part la Ville ne pourra ni ne voudra indemniser le manque à gagner dans les proportions « espérées » par UR. (...)* ;
- *d'autre part, l'objectif de négociation de la Ville sera nécessairement de minimiser la valeur du futur contrat tout en assurant une rentabilité normale au concessionnaire (...).*

On voit ici une des raisons pour lesquelles UR pousse pour une durée très longue (50 ans) : leur analyse est sans doute que pour l'équation financière de la résiliation / renouvellement « passe » (droit d'entrée et redevances élevés ET malgré tout valorisation élevé du contrat), il faudra de la durée... ».

Cette note étudie les enjeux respectifs pour la Ville et Unibail-Rodamco :

« L'enjeu pour la Ville est de déterminer quel est le contrat le plus adapté pour maximiser le potentiel du Parc des Expos pour la Ville et l'économie parisienne (cf. infra).

L'enjeu pour UR est plus difficile à cerner mais semble avant tout lié au fait qu'UR n'est pas une société de concessions mais une foncière²⁸, qui s'efforce autant que possible d'accéder à la (quasi-) propriété de ses actifs. La solution du BEA présente pour eux des avantages fiscaux (exonération d'IS²⁹ dans le cadre de la société d'investissement immobiliers cotée, ce qui n'est pas le cas de la DSP en cours) et sans doute comptables. Le cadre BEA doit faciliter la conclusion du contrat pour une durée longue, qui assure une rentabilité élevée et les positionne avantageusement dans une stratégie d'opportunisme foncier, en vue d'une éventuelle accession ultérieure à la pleine propriété (scénario Halles). Pour Viparis, le Parc des Expos n'est pas ou ne devrait pas être un service public dans la mesure où ils conduisent une stratégie intégrée sur l'ensemble de ses sites à l'échelle de l'Île de France. »

La Ville a pris soin de mesurer les enjeux et les impacts de sa stratégie et choisi un nouveau cadre contractuel et une durée non seulement au regard de ses propres intérêts, mais également en considération de ceux de l'exploitant historique.

5 APRES UNE NÉGOCIATION INÉGALE, LA VILLE A CONCLU UN CONTRAT NE RÉPONDANT QU'EN PARTIE À SES ATTENTES

5.1 Souffrant de fragilités, la procédure de passation n'a pas placé les deux candidats dans une position équivalente

5.1.1 Des délais inadaptés à l'importance de l'opération

La Ville de Paris a initié la procédure de mise en concurrence du contrat d'occupation du Parc des expositions par la délibération des 11 et 12 juillet 2011. L'avis d'appel public à la concurrence du 21 juin 2012 détaille le cadre de l'appel à candidatures pour la conclusion d'un bail emphytéotique administratif assorti d'une concession de travaux pour la modernisation et l'exploitation du Parc. Ceux-ci portaient, d'une part, sur la modernisation des halls, la réalisation d'une infrastructure d'accueil de congrès de 8 à 10 000 m² (deux auditoriums), d'un programme hôtelier et de commerces associés, dans la limite globale de 23 000 m², et d'autre part, sur l'amélioration du bilan énergétique du parc en cohérence avec le Plan Climat révisé, de son impact environnemental et de son insertion urbaine. L'avis d'appel public à la concurrence mentionnait le versement par le preneur d'un droit d'entrée de 250 M€ et d'une redevance annuelle constituée d'une part fixe de 16 M€ au minimum et d'une part variable

²⁸ Société foncière.

²⁹ Impôt sur les sociétés.

assise sur le chiffres d'affaires. La durée des contrats était de 30 à 40 ans, voire 50 ans si le niveau des investissements le justifiait.

Les critères de sélection des offres, classés dans l'ordre décroissant d'importance (et non pondérés) sont les suivants : montant et qualité du programme d'investissement et calendrier de réalisation ; montants du droit d'entrée et de la redevance ; qualité du projet en matière architecturale, environnementale et d'insertion urbaine.

L'avis d'appel public à la concurrence vise le régime défini aux articles L. 1311-2 et suivants, R. 1311-1 et suivants, L. 1415-1 et suivants et R.1415-1 et suivants du CGCT et en respecte les obligations, notamment en ce qui concerne les délais de réception des candidatures. Ainsi, par délibération 2012 DF 85 – DU 238, la Ville de Paris a créé une commission spéciale, chargée d'examiner le cahier des charges et d'étudier les propositions des candidats. Cependant, cette commission n'a été créée qu'après le lancement de la procédure et la date limite de réception des candidatures. Elle n'a donc pu remplir son rôle d'examen du cahier des charges avant la publication de l'avis d'appel à la concurrence (AAPC). Les remarques faites à l'issue de la séance du 11 octobre 2012 ont cependant été intégrées au cahier de recommandations élaboré par l'Apur.

Le calendrier de la procédure se singularise par ses délais. La durée globale n'appelle pas de critique : un délai supérieur à un an est courant pour une opération d'une telle importance. En revanche, les délais entre les différentes phases soulèvent plusieurs remarques.

Si le délai de quatre mois entre la candidature et l'envoi des demandes initiales a permis aux postulants éventuels de se déclarer et de se préparer, le temps laissé pour présenter leurs offres initiales, à peine supérieur à trois mois, paraît court. En effet, le règlement de la consultation prévoit que ce n'est qu'après la phase de candidature, et après avoir signé l'accord de confidentialité, que les candidats pouvaient télécharger la documentation mise à leur disposition dans le cadre de la consultation. Dans sa réponse aux questions de la Ville de Paris sur son offre initiale, le candidat Viparis illustre ainsi la brièveté de ces délais : « *Pour mémoire, le cahier des charges de la consultation a été rendu disponible le 24 octobre 2012, et la data room à compter du 1^{er} novembre 2012, pour une remise des offres initiales le 11 février 2013* ».

Le manuel d'élaboration des offres initiales précise les exigences de la Ville. Les offres initiales devaient comprendre six sections :

- Section 1 : Mémoire de synthèse générale. Ce document, d'environ 50/60 pages, devait comprendre une description synthétique des éléments essentiels sur la base desquels repose l'offre initiale du candidat (présentation des travaux de leurs coûts et délais de réalisation, geste architectural, caractéristiques esthétiques et fonctionnelles, démarche environnementale, engagements en terme d'entretien et de maintenance, politique d'exploitation, financement et redevance) ;
- Section 2 : Mémoire technique décrivant les principaux aspects techniques, architecturaux et environnementaux (note d'intention générale, notice architecturale, technique et environnementale, représentations graphiques avec plan de masse, vues d'ambiance, plans de niveaux, plans des espaces extérieurs) ;
- Section 3 : Mémoire relatif au projet d'exploitation (activités annexes, décomposition du compte prévisionnel d'exploitation ; insertion urbaine et environnementale) ;

- Section 4 : Chiffrage des investissements projetés (chiffrage de l'investissement initial, détail du chiffrage des travaux d'entretien et de renouvellement, chiffrage des gains attendus en matière de performance énergétique et d'émission de gaz à effet de serre, impact du projet sur l'exploitation) ;
- Section 5 : Mémoire financier (proposition de droit d'entrée et de redevance, modèle financier, financement) ;
- Section 6 : Mémoire juridique (structure de la société dédiée, projets de contrats et annexes).

Les exigences de la Ville en matière de précision et de qualité des réponses étaient importantes et proportionnées aux enjeux de la consultation. Néanmoins, elles paraissent peu compatibles avec le délai laissé aux candidats pour formaliser leurs offres initiales, trop bref (trois mois et onze jours) pour élaborer un projet fonctionnel, architectural et urbain, en estimer les coûts d'investissements et d'exploitation, obtenir les garanties du financement et faire auditer et certifier le chiffrage. Le délai laissé pour l'élaboration des offres finales est encore plus bref : il dépasse à peine un mois. Le manuel d'élaboration des offres finales montre qu'il s'agit en fait d'adapter, après la première phase de négociation, les offres initiales. Le dossier à constituer est identique en terme de contenu et de complétude à celui présenté au premier tour. Il est en outre demandé de remplir un tableau de fiches-types pour chaque bâtiment et de prendre en compte les contraintes sur le projet du futur jardin.

La rapidité de procédure est ainsi critiquable. En effet, même s'il est supérieur au minimum fixé par les textes applicables, le délai de consultation doit être adapté à la complexité du marché public et tenir compte du temps nécessaire aux opérateurs économiques pour préparer leurs candidatures et présenter leurs offres.³⁰ S'agissant d'une cession s'accompagnant de la réalisation de travaux selon des spécifications précises imposées par la commune, il a été jugé qu'une telle opération est soumise aux principes généraux de la commande publique : la durée de la procédure doit permettre de respecter l'égalité des candidats³¹.

Dans le cas du Parc, la conclusion d'un BEA assorti d'une concession de travaux publics constituait une opération dont la complexité demandait du temps aux opérateurs économiques pour préparer leurs candidatures et des offre concurrentes sérieuses. Les délais retenus par la Ville de Paris ne l'ont pas permis et ont pu nuire à la qualité des offres.

5.1.2 Le rapport d'analyse des candidatures ne mentionne pas l'absence d'engagement inconditionnel des actionnaires de Viparis

A l'échéance du délai de candidature, le 13 septembre 2012, deux dossiers avaient été déposés : par la société Viparis Porte de Versailles, concessionnaire, et par le groupement GL Events / Willmotte et associés. Les deux candidatures ont été analysées par la Ville de Paris, qui s'est adjoint les conseils du cabinet Ernst & Young dont le rapport a été annexé au rapport d'analyse des candidatures (RAC), daté du 23 octobre 2012.

Ernst & Young souligne l'endettement de la société Viparis (dette à long terme de 135 M€ en 2011, endettement à 450 %) : « *eu égard à l'assise financière de VIPARIS PDV, il semble que ce candidat ne soit pas en mesure de soutenir seul le Projet. Il convient d'examiner alors les capacités financières de ses actionnaires, en soulignant que des lettres d'engagements devront être présentées lors de la consultation* ».

³⁰ Conseil d'État, 11 juillet 2018, société Transports du Centre, 418021

³¹ CAA Marseille, 25 février 2010, Commune de Rognes, n° 07MA03620, AJDA 2010, p. 1200, concl. F. Dieu

Après analyse de la structure financière des actionnaires de la société Viparis, Ernst & Young considérait que « *eu égard à l'assise financière d'Unibail-Rodamco et du volume de son chiffre d'affaires, il semble qu'Unibail-Rodamco soit en mesure de soutenir le candidat dans sa poursuite du Projet* ». Le rapport d'Ernst & Young a donc conseillé à la Ville d'exiger l'engagement de ses actionnaires de référence pour assoir la recevabilité de la candidature de la société Viparis : « *La candidature de VIPARIS PDV paraît acceptable du point de vue de la capacité économique et financière, eu égard à l'assise financière de ses deux actionnaires de référence – Unibail-Rodamco et la CCIP. Si les lettres de support inconditionnelles de la part des actionnaires ne sont pas jointes à la candidature à ce stade, il sera exigé que cela soit le cas au stade des remises d'offres. Dans le cas contraire, il sera estimé que le candidat ne présente pas une robustesse financière suffisante pour porter le projet* ».

Ainsi, le rapport d'Ernst & Young conditionnait l'acceptabilité de la candidature de Viparis à cet engagement.

Cette réserve apparaît substantielle. Elle n'a pourtant pas été reprise dans le rapport d'analyse des candidatures qui, à la rubrique « *capacité économique et financière* », mentionne : « *L'analyse de la capacité économique et financière de Viparis Porte de Versailles, réalisée par la SAS Ernst & Young et associés, mandatée par la Ville de Paris à cet effet, est annexée au présent rapport. Conclusion : Viparis Porte de Versailles dispose des capacités techniques, économiques et financières adaptées à l'objet de la consultation* ». À aucun moment le rapport ne soumet la recevabilité de la candidature de Viparis au soutien préalable et inconditionnel de ses actionnaires.

Lors de la négociation des offres initiales, la Ville ne disposait que d'une lettre de confort qui « *ne lui paraît pas suffisamment sécurisante et qu'un engagement inconditionnel des actionnaires de financer le projet sera demandé* »³². Le candidat a alors précisé³³ « *que l'engagement inconditionnel et illimité des actionnaires sur des modalités préfixées sera difficile à obtenir, mais serait ouvert à introduire dans la lettre de confort fournie par les actionnaires des dispositions permettant de pérenniser l'activité de la SPV* ».

La lettre de support de la SIPAC et de la société UNI-COMMERCES, actionnaires de la société Viparis Porte de Versailles, a été remise dans le dossier d'offre finale. Sa rédaction se contente d'engager la société SIPAC et UNI-COMMERCES et non les actionnaires de référence, la CCI et la société Unibail-Rodamco.

La candidature de la société Viparis ne respectait donc pas les conseils de prudence du cabinet Ernst & Young. Le rapport d'analyse des candidatures aurait dû mentionner que les réserves exprimées par ce cabinet sur la recevabilité de cette candidature n'étaient pas levées.

5.1.3 Les deux candidats n'étaient pas placés dans la même position

Les critères retenus pour l'attribution du BEA et l'organisation de la consultation ne plaçaient pas les deux candidats dans la même position. L'ancien exploitant bénéficiait à la fois de la connaissance technique du site, d'une position facilitée par l'impact de la résiliation anticipée de la concession et de son appartenance au même groupe que l'attributaire du bail à construction de la Tour Triangle.

³² Compte rendu d'audition des mémoires juridiques et financier, séance du 14 mars 2013 avec la société Viparis porte de de Versailles.

³³ Lors de la même séance de négociation.

5.1.3.1 En tant que concessionnaire en place, Viparis disposait d'une connaissance technique du site

Une documentation a été mise à la disposition des candidats : son contenu comprend les plans du Parc³⁴, les caractéristiques des terrains (études pollution, études géotechniques) et des bâtiments, ainsi que leurs diagnostics techniques, les équipements et leur maintenance, l'état des procédures d'urbanisme règlementaire et des installations classées, etc. C'est donc une masse conséquente d'informations que les candidats devaient traiter dans un temps limité (trois mois pour le dépôt des offres initiales). Ces éléments étaient pourtant essentiels pour élaborer un projet architectural et urbain tout en prenant en compte les contraintes liées aux bâtiments et aux équipements en place (équipements chauds et froids / ICPE³⁵ / charges structurelles) et l'exploitation (organisation d'une réhabilitation en site occupé, prise en compte du calendrier des manifestations, etc.).

La Ville, indique pourtant, dans son règlement de consultation, que le candidat doit non seulement prendre en compte les attentes fonctionnelles, urbaines et de développement durable, mais aussi intégrer dans sa réflexion les contraintes déjà identifiées dans le cadre de la réalisation du projet : contraintes d'urbanisme, contraintes environnementales, prise en compte des projets à proximité (Tour et jardin public Boulevard Victor notamment), servitudes.

Dans ces conditions, l'exploitant historique du Parc, Viparis, pouvait se prévaloir d'une parfaite connaissance du site, de ses contraintes et enjeux. Disposant à la fois des données d'exploitation du Parc, d'une parfaite connaissance du marché (dans un contexte de position dominante sur la région Île-de-France) et de l'ensemble des éléments d'infrastructure et de superstructure, il lui était plus facile d'établir son offre. De plus, les travaux et études conduits dans le cadre des avenants n° 7 et 8 de la concession lui avaient permis d'actualiser sa base de données documentaires et de mesurer l'impact effectif de la soustraction des emprises de la Tour et du jardin public sur le fonctionnement du Parc.

Cette situation est d'autant plus contestable que le règlement de consultation des offres initiales limitait le nombre de visites du site : pas plus de cinq visites et seulement à partir du 5 novembre, plus de trois semaines après l'envoi du dossier d'élaboration des offres initiales.

Les deux candidats n'étaient donc pas placés dans la même position pour élaborer leur proposition. Alors que Viparis pouvait s'appuyer sur sa parfaite connaissance du Parc, GL Events devait s'approprier l'ensemble des contraintes du site. Il n'avait pour cela qu'un temps à peine supérieur à trois mois.

Au contraire, la maîtrise des enjeux par Viparis lui a permis de constituer ses équipes de sous-traitants dès la phase de candidature. Viparis a également pu, pour nourrir sa réflexion, profiter de son expérience et de ses études sectorielles, comme par exemple, cette étude de rénovation énergétique conduite en 2010.

5.1.3.2 Une inégalité de situation au regard du droit d'entrée

La Ville de Paris a imposé le versement d'un canon d'entrée par l'emphytéote à la conclusion du bail. Le montant du droit d'entrée était laissé à l'appréciation des candidats mais ne pouvait être inférieur à un plancher de 250 M€.

³⁴ En remettant nombre de plans en format PDF, la Ville de Paris ne permettait pas aux candidats (sauf pour l'exploitant historique qui a établi ces plans) de disposer de plans vectorisés, directement exploitables.

³⁵ Installation classée pour la protection de l'environnement.

5.1.3.2.1 Une modification contestable du règlement de consultation

Les modalités du versement du droit d'entrée ont évolué au cours de la consultation comme le prévoyait le règlement de consultation des offres initiales : « *Le Titulaire devra en outre verser à la Ville de Paris, un droit d'entrée reflétant la valeur économique de l'actif, dont le montant ne pourra être inférieur à deux cent cinquante millions d'euros (250 M€ HT). L'intégralité du droit d'entrée devra avoir été versée au plus tard à la date de mise à disposition des biens au Titulaire par la Ville de Paris.*

La Ville de Paris se réserve le droit de procéder, le cas échéant, au moment de l'envoi du dossier de consultation relatif aux offres finales, à une modification du montant minimum de la part fixe de la redevance et du droit d'entrée ».

Cette dernière disposition est contestable car en se réservant la possibilité de modifier le montant minimum de la part fixe de la redevance et du droit d'entrée, la Ville s'octroyait la possibilité d'opérer une modification substantielle des conditions de la consultation. Or, le principe de transparence des procédures et d'égalité de traitement des candidats impose qu'une telle modification fasse de nouveau courir le délai minimum de publicité lié à la procédure, conformément à la jurisprudence du Conseil d'Etat³⁶. Un avis d'appel public à la concurrence rectificatif doit alors être adressé sur les mêmes supports que l'avis initial. Le règlement de consultation des offres initiales comportait donc une clause irrégulière.

Dans sa réponse aux observations provisoires, la Ville de Paris indique qu'elle a accordé un délai du 8 avril au 13 mai 2013 pour satisfaire à cette exigence. Cependant, ce délai correspondait en fait au délai laissé aux candidats pour produire leurs offres finales, à l'issue du premier cycle d'audition et de négociation : il s'agissait d'adapter leurs offres en fonction des remarques établies lors de ces réunions de négociation (précisions sur le montage des projets hôteliers, sur le calendrier des travaux, sur les conditions de versement du droit d'entrée, etc.). Il était donc sans effet sur la transparence de la procédure.

L'article 7.1 du règlement de consultation des offres finales a ainsi modifié les attentes de la Ville en matière de droit d'entrée en permettant aux candidats de proposer d'autres modalités de versement : « *Son montant ne pourra être inférieur à 250 M€ HT. L'intégralité du droit d'entrée devra avoir été versée au plus tard à la date de mise à disposition des biens au Titulaire par la Ville de Paris. Néanmoins, à défaut d'un versement au comptant du droit d'entrée à la date de mise à disposition des biens au Titulaire par la Ville de Paris (hypothèse qui a la préférence de la Ville de Paris), les candidats pourront s'acquitter de cette obligation selon des modalités différentes, étant entendu que toute proposition alternative devra être faite à des conditions économiques et financières équivalentes pour la Ville de Paris ».*

Cet assouplissement des conditions de la consultation est intervenu après que la société Viparis a insisté, dans un courrier du 25 février 2013 précisant certains éléments de son offre, « *la liberté de choix des modalités de versement du droit d'entrée* ». Viparis indiquait dans ce courrier qu'« *en ce qui concerne les termes de la consultation, les documents précités [le règlement de consultation et le mémoire d'élaboration des offres initiales] n'imposent pas l'occurrence d'un « flux financier ». Le terme de « versement » n'implique pas nécessairement le décaissement d'une somme en numéraire mais uniquement l'accomplissement d'un paiement effectif à une date précise. (...) Viparis a donc légitimement choisi de procéder au*

³⁶ Une décision du Conseil d'État (CE, 16 novembre 2005, Ville de Paris, n° 278646) rappelle cette obligation pesant sur la passation des contrats de la commande publique (le cas d'espèce portait sur une procédure de marché public et non un contrat de concession) : « *Selon l'article 57-II du même code [des marchés publics] : Le délai de réception des offres ne peut être inférieur à cinquante-deux jours à compter de la date d'envoi de l'appel public à la concurrence ; (...) ces dispositions imposent à la personne publique, lorsqu'elle apporte des modifications substantielles à l'objet ou aux conditions initiales du marché, de les porter à la connaissance des entreprises par un avis d'appel public à la concurrence rectificatif et de respecter un nouveau délai de cinquante-deux jours à compter de l'envoi à publication de cet avis rectificatif pour permettre aux entreprises, éventuellement dissuadées de présenter leur candidature par les indications portées sur l'avis initial, de disposer du délai utile pour déposer une offre ».*

versement du droit d'entrée, à la date de Mise à disposition des Biens, sous la forme d'une renonciation à réclamation de la créance d'indemnisation.

Au surplus, il convient de relever que si la Ville devait imposer un décaissement en numéraire, cela interdirait à Viparis, par ailleurs titulaire de la Convention d'Exploitation, de remettre à la Ville, à titre de versement de droit d'entrée, le montant de l'indemnité auquel elle peut prétendre à ce titre.

L'ajout d'une telle exigence aurait donc abouti à une inégalité de traitement entre les candidats au détriment de Viparis qui, ne pouvant mobiliser la créance d'indemnité connexe qu'elle détiendra sur la Ville dès résiliation de la Convention d'Exploitation, aurait été le seul candidat à devoir financer en numéraire, via le droit d'entrée, le rachat de son propre actif, ce qui est bien entendu économiquement inconcevable ».

La modification du règlement de consultation des offres finales a ainsi permis à Viparis d'obtenir une compensation sans flux financier, c'est-à-dire sans avoir besoin de disposer des fonds correspondants. Sans cette mesure, elle aurait dû prélever le montant du droit d'entrée sur son fonds de roulement ou s'acquitter de frais financiers supplémentaires.

5.1.3.2.2 Le paiement du droit d'entrée par renoncement de Viparis à son indemnité de résiliation anticipée

En exigeant un droit d'entrée, dont on comprend bien qu'il s'agit pour elle de financer l'indemnisation du délégataire, la Ville de Paris instaure une barrière à l'entrée du contrat et en modifie l'économie. L'exposé des motifs de la délibération des 11 et 12 juillet 2011 indiquait expressément que la Ville entendait mener cette opération dans un cadre de neutralité budgétaire, a minima. Elle souhaitait reporter la charge de l'indemnisation du délégataire sur le futur contrat. La justification économique de ce droit d'entrée : l'opérateur bénéficiant de l'attribution du BEA dispose de l'accès anticipé à un marché qui était « réservé » au délégataire pour une durée de concession encore longue. Les candidats s'acquittent donc au travers du droit d'entrée du prix de l'ouverture anticipée du marché, suite à résiliation de la concession.

Néanmoins, les deux candidats ne sont alors pas dans la même position :

- GL Events doit financer le droit d'entrée sur la seule économie du contrat. Il ne dispose pour cela que de trois leviers : la dégradation de la rentabilité du contrat, la minoration des investissements proposés dans le cadre de la consultation, l'allongement de la durée. Le second levier (minimisation des investissements) aurait affaibli son offre : en choisissant un BEA assorti d'une concession de travaux, la Ville faisait de la réalisation d'un programme immobilier une priorité. C'est par la qualité et le montant des investissements qu'elle entendait départager les candidats³⁷. GL Events ne pouvait pas plus mobiliser le levier de l'allongement de la durée du BEA, la Ville ayant indiqué dans le règlement de consultation qu'elle visait une durée de 30 à 40 ans, et qui ne pouvait être portée au-delà de 50 ans.
- Viparis peut financer le droit d'entrée par l'indemnisation correspondant la résiliation de la concession dont elle était délégataire. Elle dispose ainsi d'une capacité d'autofinancement plus importante que son concurrent et d'un accès facilité au financement du programme d'investissement. Elle peut donc proposer un montant d'investissement supérieur et recueillir l'approbation de la Ville au regard des critères de sélection des offres.

Cette situation a été rendue possible par le choix de la Ville de résilier par anticipation la concession, précédemment allongée de dix ans, ce qui a eu pour effet mécanique d'augmenter l'indemnité de résiliation (VNC majorée et *lucrum cessans* augmenté). De plus, les conditions de la résiliation n'étaient pas arrêtées au moment de la procédure de passation. Sollicitée par

³⁷ On rappellera ici que ce critère est le critère de sélection prépondérant.

la Ville dans un courrier du 26 avril 2012, Viparis ne s'est pas engagée, dans sa réponse, sur le montant de l'indemnité de résiliation anticipée. Interrogée par la chambre, la société a répondu dans un courriel du 21 janvier 2019 que : « *Concernant la demande indemnitaire, il n'y a pas eu de suite à ce courrier puisque Viparis souhaitait corréliser l'offre de droit d'entrée du BEA et la demande indemnitaire de résiliation anticipée de la DSP. La première formulation de cette indemnité résulte de l'offre initiale de Viparis en réponse à la consultation de la Ville de Paris, du 11 février 2013 (article 1.8.2) ».*

La société a donc lié, durant la négociation, le montant du droit d'entrée et celui de la demande indemnitaire. Il lui était donc aisé de proposer d'emblée un montant supérieur à celui de GL Events. Viparis a, dans son offre initiale proposé un droit d'entrée de 390 M€, acquittable par renonciation partielle ou intégrale à indemnisation globale³⁸. GL Events avait proposé dans son offre initiale un droit d'entrée de 250 M€, versé en 12 ans, sans indexation.

En corrélant le montant du droit d'entrée à celui de l'indemnisation dont le montant n'était pas arrêté au moment de la procédure de passation, Viparis pouvait ainsi aisément proposer un montant élevé, la charge financière étant neutre pour elle. Elle pouvait donc facilement prendre l'avantage sur ce critère, classé second en ordre d'importance. Dans son offre finale, Viparis a indiqué que son « *droit à indemnisation (...) en tant que délégataire de la Convention d'Exploitation est estimé par Viparis Porte de Versailles à 367 M€ d'euros après impôts ce qui valorise de manière indissociable et corrélative le Droit d'Entrée à 347 M€ ».*

En définitive, l'indemnité de résiliation anticipée a été arrêtée, aux termes de la négociation, à 263 M€. Par délibération n° 2013 DF 87 - DU 306 des 12 et 13 novembre 2013, le Conseil de Paris a autorisé le maire à signer avec Viparis le nouveau contrat du parc des Expositions. Selon l'exposé des motifs de la délibération, Viparis s'acquitte du versement du droit d'entrée par renonciation à son droit à indemnisation, pour un montant de 263 M€.

Le souci de la Ville d'aboutir à une neutralisation de l'impact financier de la résiliation par l'exigence d'un droit d'entrée l'a donc conduite à placer l'exploitant historique dans une position favorable au regard des deux principaux critères de sélection (sur trois) de la consultation. Elle avait pourtant identifié ce risque dans une note, datée du 14 décembre 2010, de la direction des finances en fait expressément état. Une autre note³⁹ indiquait que le droit d'entrée « *pourrait donc être analysé comme créant une barrière à l'entrée excessive pour de nouveaux entrants [...] quelles que soient les précautions prises par la Ville, trois considérations seraient de nature à fragiliser la procédure : l'asymétrie économique de l'appel d'offre du point de vue de la Ville [...] l'inclusion d'un droit d'entrée pour compenser le risque indemnitaire de la Ville, l'engagement de droit ou de fait de la Ville en faveur du projet Triangle, porté par l'un des candidats ».* Ce risque a aussi été évoqué au sein de la commission chargée d'examiner les candidatures et offres. Un membre de la commission spéciale du 27 mars 2013, indiquait « *que les deux candidats lui semblent être dans une situation asymétrique en ce qui concerne le droit d'entrée. ».*

C'est donc en toute conscience de l'asymétrie de traitement des candidats que la Ville a organisé sa consultation.

5.1.3.3 Le fait que l'exploitant du Parc et le promoteur de la Tour Triangle appartiennent au même groupe facilite les deux opérations

Les contraintes de sécurité compliquent l'exploitation du Parc du fait de la proximité de la Tour Triangle. De même, le projet de Tour est rendu plus complexe par la concentration des publics et des activités liés aux expositions et manifestations du Parc dans un même périmètre. Il

³⁸ Viparis avait estimé son indemnisation à 390 M€.

³⁹ La chambre a pu consulter cette note non datée et non signée par un contrôle sur place, en demandant à consulter l'ensemble des archives relatives au parc des expositions.

convenait donc de concilier les obligations imposées par le code de la construction qui pèsent sur ces deux équipements contigus et de dimensions exceptionnelles.

Les normes imposent des isolements d'un équipement par rapport à l'autre : respect d'un volume de protection entre la Tour et le hall 1, par exemple, pour éviter la propagation d'un incendie. Les principes de sécurité diffèrent pour les deux équipements : le Parc doit pouvoir être évacué très rapidement, l'immeuble de grande hauteur doit être compartimenté afin d'assurer la mise en sécurité des occupants des compartiments atteints ou menacés tout en permettant la continuité de la vie normale dans le reste de la Tour.

Le fait que l'exploitant du Parc et le promoteur de la Tour appartiennent au même groupe a facilité l'opération. Ainsi, il a été possible d'obtenir du préfet de police, dans son avis sur le dossier de permis de construire relatif à la construction de la Tour, des adaptations au règlement de sécurité. Concernant le point particulier n°1 : proximité du hall 1 (page 23), il a été possible d'obtenir la superposition du volume de protection de l'immeuble de grande hauteur et de la voie de desserte du hall 1. La commission de sécurité avait prescrit, dans le cadre de l'instruction des autorisations administratives pour la libération des emprises nécessaires à la Tour, le maintien d'une évacuation du public du hall 1 vers l'avenue Ernest Renan. Le point particulier n° 2 traite donc du passage « en tunnel » traversant la Tour en rez-de-chaussée et mettant ainsi en communication directe la voie de desserte le long de la façade est du pavillon 1 avec l'avenue Ernest Renan.

Dans son offre, tant initiale que finale (note d'intention générale synthétique, p. 3), Viparis fait état de l'atout que représente le fait de développer concomitamment les deux opérations pour l'enrichissement du plan de masse du Parc des expositions : *« À propos du Palais des Sports et de la Tour Triangle : le groupe Viparis étant partie prenante dans la Société d'Exploitation du Palais des Sports (via l'un de ses actionnaires) et dans la SCI Tour Triangle, nous sommes capables d'envisager la réhabilitation de la façade du Palais des Sports et une seconde passerelle spectaculaire entre les Pavillons 1 et 3, traversant la Tour Triangle. Désormais le parc appartient tout autant aux exposants et organisateurs qu'aux visiteurs et aux riverains, tous invités à déambuler et s'étonner entre les pavillons, à l'instar d'une exposition universelle permanente »*.

Cette passerelle en option⁴⁰ qui facilite les liaisons piétonnes, permise par la conjugaison des deux projets au sein du même groupe, permet au seul candidat Viparis d'organiser une complémentarité entre les pavillons en regroupant les pavillons 1, 2 et 3 en un seul ensemble d'exposition de 89 734 m². Ainsi, seul Viparis a la possibilité de traiter le projet de Tour Triangle et la restructuration du Parc comme un ensemble urbain global et cohérent, composant avec la coupure que représente la Tour, qui, comme évoqué supra, scinde le Parc en deux.

Si les opérations avaient été disjointes et conduites par des opérateurs appartenant à des groupes différents, leur conduite en aurait donc été compliquée : il aurait été plus complexe d'adopter le permis de construire de la Tour, le plan de masse du Parc aurait été bouleversé plus fortement par la césure créée par l'immeuble de grande hauteur.

5.1.4 Le contrat a été attribué à la société Viparis Porte de Versailles

Viparis et GL Events ont été admis le 24 octobre 2012 à remettre des offres initiales suite à l'analyse de leurs candidatures menée lors de la phase précédente. Deux offres initiales ont été réceptionnées le 11 février 2013. Les séances de négociation se sont déroulées du 5 au 21 mars. Les candidats ont remis une offre finale dans le délai imparti, soit avant le 13 mai 2013.

⁴⁰ Cette option ne figure finalement pas dans le plan de masse annexé à la concession de travaux qui accompagne le BEA.

Comme déjà précisé supra, les critères d'attribution (article 15 du règlement de consultation des offres finales), classés par ordre décroissant d'importance, étaient les suivants : montant et la qualité du programme d'investissement et calendrier de réalisation ; montants du droit d'entrée et de la redevance ; qualité du projet en matière architecturale, environnementale et d'insertion urbaine.

Le rapport d'analyse des offres établi par Ernst & Young classe les composantes à caractère financier des offres, partagées en trois items : le montant du programme d'investissement ; le montant du droit d'entrée ; le montant de la redevance. Le rapport compare les offres des deux candidats et analyse chaque élément du modèle financier remis.

S'agissant du droit d'entrée, les deux offres diffèrent par le montant proposé et le mode de versement :

- GL Events se conforme au montant minimal exigé par la Ville de Paris, avec un versement échelonné sur 12 ans (de 2015 à 2026). Les versements, avec des annuités de 20,8 M€, sont indexés à 2 % par an. Selon le rapport de Ernst & Young, le taux d'actualisation devrait être de 4 % à la date de mise à disposition (correspondant au taux moyen de financement pondéré de la Ville). L'échelonnement de ce paiement représente un manque à gagner pour la Ville de Paris de 25 M€.

- Viparis propose un droit d'entrée de 347 M€, acquitté dès la signature du contrat par renonciation intégrale à son droit à l'indemnisation de la résiliation anticipée de la concession. Elle sollicite le maintien d'une soulte de 20 M€ résultant du renchérissement du coût fixe d'exploitation dans le cadre du BEA, dû à l'augmentation de la redevance, avant que les investissements prévus améliorent la rentabilité du site. Cet argument apparaît incongru dans la mesure où ce renchérissement n'a aucun lien avec la résiliation de la concession, qui devrait être l'unique base du calcul de l'indemnisation.

S'agissant de la redevance proposée à la Ville :

- GL Events propose une part fixe progressive : de 8 M€, les 10 premières années, elle passerait à 11 M€ par an entre les 11^{èmes} et 20^{èmes} années pour finalement s'élever à 14 M€ jusqu'au terme du BEA. La part variable serait égale à 15 % de la différence positive entre le chiffre d'affaires réalisé et le chiffres d'affaires prévisionnel. Le montant de la part fixe est inférieur au minimum exigé par la Ville (16 M€ par an).

- la redevance proposée par Viparis est supérieure : la part fixe s'élève à 16 M€ / an en euros constants mais en sont déduits 2 M€ par an au titre de la soulte précitée de 20 M€. La part variable est égale à la différence positive entre 11 % de la moyenne des chiffres d'affaires des années N et N-1 et la part fixe de la redevance de l'année N⁴¹. Au total, Viparis propose un montant cumulé de redevance supérieur de 33 % en VAN⁴² à celui de GL Events.

S'agissant des investissements, le programme de travaux proposé par Viparis est supérieur de 15 % en VAN à celui proposé par GL Events (hors programme hôtelier). Le rapport d'analyse du cabinet Ernst & Young estime que le programme hôtelier proposé par GL Events présente des incertitudes dans la mesure où le candidat ne porterait pas l'investissement mais céderait ses droits à construire à un tiers.

Pour les trois critères de sélection analysés par Ernst & Young, le cabinet place donc l'offre de Viparis en tête.

⁴¹ Il faut donc que 11 % du CA moyen HT soit supérieur à un montant de 16 M€ réévalué chaque année, soit plus de 146 M€ en € constants.

⁴² VAN : Valeur actuelle nette.

De plus, Ernst & Young estime également que le plan de financement de GL Events est fragile en raison d'une trésorerie négative avec un pic de - 161 M€ HT courants en 2026. La trésorerie ne deviendrait positive qu'en 2033. Cette situation résulte de la barrière que constitue le droit d'entrée : le candidat doit s'acquitter de sa libération en même temps que les investissements prévus dans le cadre du contrat.

L'analyse des mémoires techniques remis par les candidats consiste en une présentation de l'offre de GL Events et de Viparis, ainsi qu'une synthèse comparative des offres finales, établies par le cabinet Deloitte. Cette synthèse, concluant sur le montant et qualité du programme d'investissement et son calendrier de réalisation, place l'offre de Viparis en première position. Concernant la qualité du projet en matière architecturale, environnementale et d'insertion urbaine, l'analyse place les deux offres à égalité.

La commission spéciale s'est réunie le 31 mai 2013 pour auditionner les candidats et analyser les offres critère par critère.

Pour le premier critère (montant et qualité du programme d'investissement et son calendrier de réalisation), l'offre de Viparis est jugée supérieure à celle de GL Events. L'offre de GL Events laisse subsister quelques incertitudes sur le montage proposé pour la réalisation de l'hôtel et comporte une surface de commerces nettement inférieure à celle de Viparis. Surtout, le montant des investissements initiaux et les dépenses de gros entretien et de renouvellement sont inférieurs à ceux de l'offre Viparis. La commission a donc estimé que Viparis a remis la meilleure offre. Elle a demandé cependant que la capacité de l'hôtel prévue par l'offre du candidat soit majorée afin d'atteindre, dans la mesure du possible, un total de 500 chambres.

Pour le second critère (montants du droit d'entrée et de la redevance), la commission a conclu que le montant de la redevance proposé par le GL Events était nettement inférieur à celui proposé par le candidat Viparis. En revanche, concernant le droit d'entrée, la commission s'est prononcée contre l'attribution d'une soulte de 20 M€ réclamée par Viparis.

Pour le troisième critère (qualité du projet en matière architecturale, environnementale et d'insertion urbaine), les services ont indiqué ne pas être en mesure de hiérarchiser les deux offres et ont souligné la qualité architecturale, urbaine et environnementale des deux projets. Sur ce critère, la commission a donc estimé que les deux candidats ont remis des offres qualitativement équivalentes qui ne permettaient pas de les départager.

Au final, la commission a estimé que Viparis a remis l'offre finale économiquement la plus avantageuse au regard des critères d'attribution, classés par ordre décroissant d'importance.

Le Conseil de Paris a désigné, par une délibération des 8, 9 et 10 juillet 2013, la société Viparis comme attributaire pressenti de l'ensemble contractuel et invité les services à procéder à la mise au point des contrats. La Ville a engagé les discussions finales avec le seul candidat Viparis. Une lettre du 19 juin 2013 avait auparavant acté le refus de la Ville de verser la soulte de 20 M€ au titre de la résiliation anticipée de la concession et refusé la proposition de Viparis que la redevance s'établisse à 16 M€ uniquement à compter de la date de mise à disposition des biens par la Ville de Paris.

Enfin, par lettre du 23 octobre 2013, la Ville a fait savoir à Viparis que la phase de mise au point était terminée et a proposé la signature des contrats. La Ville a notifié à GL Events, dans une lettre du 18 novembre 2013, que son offre finale n'était pas retenue.

5.2 La Ville de Paris n'a pas obtenu satisfaction en ce qui concerne le montant du droit d'entrée ni de garanties de la part d'Unibail Rodamco et de la CCI

5.2.1 Des garanties insuffisantes

Le Conseil de Paris a autorisé, dans sa séance des 12 et 13 novembre 2013 la signature de l'ensemble contractuel avec la société Viparis. L'exposé des motifs de la délibération présente le montage contractuel et indique les engagements financiers du Titulaire. L'ensemble se compose :

- d'une concession de travaux publics, telle que définie aux articles L. 1415-1 et suivants du CGCT et à l'article 1^{er} § 3 de la directive n° 2004/18/CE du 31 mars 2004 ;
- d'un bail emphytéotique administratif soumis au régime défini aux articles L. 1311-2 et suivants et R. 1311-1 et suivants du CGCT, conclu en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général visant à moderniser en profondeur le site et ses équipements et à pérenniser son exploitation dans un contexte de concurrence européenne et mondiale accrue. Ce bail confère au titulaire des droits réels ;
- d'une convention-cadre permettant l'articulation entre ces deux contrats.

La durée des contrats est de 50 ans à compter du 1^{er} janvier 2015. À cette date, les biens donnés à bail seront mis à la disposition du titulaire concomitamment à la prise d'effet de la résiliation anticipée de la concession en date du 23 juin 1987, décision autorisée le même jour par le Conseil de Paris (délibération 2013 DF-86 DU-305).

Au titre des contrats, le titulaire s'engage sur un programme de travaux répondant à l'ensemble des objectifs de la Ville, d'un montant initial de 497 M€ hors taxes, valeur mai 2013, indexé sur l'indice du coût de la construction. Ce programme d'une durée de dix ans comprend quatre phases de travaux, dont les dates d'achèvement sont définies de manière contractuelle. Seules des clauses légitimes de suspension des délais, prévues par le contrat, ou l'organisation d'une manifestation de grande ampleur, agréée par la Ville de Paris, peuvent entraîner un ajustement du calendrier. Ce phasage permet de préserver l'exploitation du site pendant la période de travaux.

L'exposé des motifs précise également que « *la réalisation du programme contractuel de travaux sera sécurisée par une garantie bancaire à première demande et une caution solidaire qui seront délivrées par les associés du titulaire, à savoir la Chambre de commerce et d'industrie de Région Paris Ile de France et Unibail Rodamco* ».

Comme indiqué précédemment, l'engagement est en fait limité aux seules sociétés SIPAC et UNI-COMMERCES, actionnaires de la société Viparis Porte de Versailles, et non pas des groupes Unibail-Rodamco et de la CCIP.

La rédaction de la lettre de support se contente d'engager la société SIPAC et UNI-COMMERCES « *à ce que la société Viparis Porte de Versailles dispose des moyens suffisants pour lui permettre d'exécuter ses obligations envers le bénéficiaire au titre des contrats* ». Ce dispositif appelle trois remarques :

- il ne subroge pas les actionnaires dans les engagements de la société Viparis Porte de Versailles ; l'engagement ne diffère pas fondamentalement de celui de la première lettre de confort remise au début de la consultation ;
- il n'engage pas les groupes Unibail-Rodamco et la CCIP mais leurs seules filiales SIPAC et UNI-COMMERCES. La Ville de Paris n'est donc pas protégée en cas de modification de l'actionnariat de ces filiales et n'est garantie qu'à hauteur de la couverture financière de ces seules filiales ;

- les conditions posées par la lettre de support (considération de la seule Ville, changement dans l'actionnariat de la société Viparis Porte de Versailles qui viendrait rompre le lien de filialisation) pourraient faire obstacle à l'engagement. La triple conditionnalité posée sur le lien de filialisation de la société suffit notamment à rompre cet engagement. L'instabilité institutionnelle de l'organisation territoriale pourrait également, si elle venait à modifier la compétence de la Ville, le rendre caduc.

Il n'est pas certain que l'actionnariat de la société Viparis Porte de Versailles n'évolue pas durant les 50 années que doit durer le BEA. En acceptant un engagement limité des actionnaires de la société Viparis, la Ville a mal protégé ses intérêts.

La Ville de Paris n'est donc pas protégée en cas de modification de l'actionnariat de ces filiales et n'est garantie qu'à hauteur de la couverture financière de seules filiales. La convention cadre (article 15) impose bien une période de stabilité de l'actionnariat mais sans viser les sociétés concernées et sur une durée limitée à cinq ans, ce qui paraît court au regard de la durée du bail (50 ans) et de l'étalement des travaux projetés (10 ans).

De plus, la rédaction de la lettre de support se contente d'engager les sociétés SIPAC et UNI-COMMERCE « à ce que la société Viparis Porte de Versailles dispose des moyens suffisants pour lui permettre d'exécuter ses obligations envers le bénéficiaire au titre des contrats ». Cette formulation ne subroge pas les actionnaires dans les engagements de la société Viparis Porte de Versailles : il ne s'agit pas d'un cautionnement solidaire inconditionnel.

Il est vrai que l'article 13 de la concession de travaux prévoit que le « Titulaire constitue, pour chacune des Phases de Travaux, trente (30) jours ouvrés avant la date de démarrage de la Phase de Travaux concernée :

- *une garantie à première demande, émanant d'un établissement bancaire de premier rang ayant son siège social en France et agréé par l'Autorité de Contrôle Prudentiel, conforme au modèle joint en Annexe 3, son montant devant être équivalent à 15 % du coût de la Phase de Travaux considérée. Cette garantie fait l'objet annuellement d'une main levée partielle proportionnelle au montant des travaux effectivement réalisés par le Titulaire dans le cadre de la Phase de Travaux considérée conformément au Programme des Travaux. Aux fins du prononcé de cette mainlevée, le constat du volume des travaux réalisés donne lieu à l'établissement d'un procès-verbal contradictoire, le cas échéant après vérification sur place demandée par le Concédant dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'Article 8.*
- *une caution solidaire des associés du Titulaire, conforme au modèle figurant en Annexe 3, dont le montant doit être égal, à tout moment, à 85 % du coût de la Phase de Travaux considérée.*

Le Titulaire maintient le montant de cette caution solidaire des associés du Titulaire durant un délai de vingt-quatre (24) mois à compter de la Date Effective d'Achèvement de chacune des Phases de Travaux ».

La Ville n'a pas fourni à la chambre la justification de la mise en place de ces garanties.

Pendant toute la durée des contrats, le titulaire doit assumer la charge des travaux d'entretien et de maintenance, exécuter un programme de gros entretien et de renouvellement et, en addition à ce programme, les grosses réparations ainsi qu'un programme de grosse rénovation portant sur certains pavillons, pour des montants contractuels et indexés (3,8 M€ hors taxes par an pour le gros entretien renouvellement et maintenance, exigés par échéances triennales pendant 48 ans ; 37,7 M€ hors taxes pour le programme de rénovation

ultérieure des pavillons 4 et 5, devant intervenir entre 2038 et 2046). Au terme ou en cas de résiliation du contrat, le montant des travaux de remise en état est limité à 3,8 M€.

Enfin, si l'annexe 1 à la concession de travaux précise les principaux attendus de l'offre de Viparis et établit une fiche programmatique pour chaque pavillon, l'ensemble de son mémoire technique n'est pas annexé : les plans ne sont pas annexés, les intentions architecturales et paysagères ne sont pas reprises, etc. L'aspect qualitatif du projet est obéré. L'engagement contractuel en est donc amoindri.

5.2.2 Le montant du droit d'entrée ne résulte pas d'une analyse de l'équilibre économique du BEA

Au terme de la négociation, le droit d'entrée et l'indemnité de résiliation anticipée ont été arrêtés à 263 M€.

L'article 20 du BEA prévoit : « *Au titre du Bail, le Titulaire aura la disposition des Biens Initiaux à compter de la Date de Mise à Disposition. En contrepartie, et pour s'acquitter du versement du Droit d'Entrée, le Titulaire renonce à solliciter toute indemnité de résiliation à laquelle il aurait eu droit en tant que partie à la Convention d'Exploitation.*

Le Bailleur estime que cette indemnité de résiliation aurait été d'un montant égal à DEUX CENT SOIXANTE-TROIS MILLIONS d'EUROS (263 000 000,00 €) hors taxes et que, dans ces conditions, la renonciation du Titulaire à solliciter toute indemnité de résiliation vaut acquittement du Droit d'Entrée ».

L'article 6 de l'avenant de résiliation dispose que : « *Par dérogation aux stipulations de l'article 19 de la CONVENTION [ie : la convention s'étant terminée fin 2014] et compte tenu de la conclusion du Contrat entre la Ville de Paris et VIPARIS Porte de Versailles, de sa notification à la société VIPARIS Porte de Versailles et au regard des dispositions de l'article 17 du BEA [devenu 20 et précédemment cité], le CONCESSIONNAIRE renonce à solliciter du CONCEDANT une quelconque indemnité au titre de la fin anticipée de la CONVENTION ».*

En acceptant de corréliser le droit d'entrée et l'indemnité de résiliation de la concession, la Ville de Paris a renoncé à sa demande initiale d'obtenir un droit d'entrée supérieur à l'indemnité de résiliation. Comme indiqué supra, le montant de cette indemnité n'a pu lui-même être justifié par la Ville de Paris.

Au total, tout semble s'être passé comme si Viparis avait obtenu une neutralisation du droit d'entrée par une indemnité de résiliation ; leurs montants relevant plus d'une négociation purement financière que de l'analyse économique de chacun de contrats concernés.

5.3 Le contrat a permis un meilleur équilibre économique pour la Ville de Paris

5.3.1 Une redevance substantiellement améliorée par rapport au précédent contrat

La redevance versée à la Ville s'élève, pour sa part fixe, à 16 M€ hors taxes valeur mai 2013, indexés annuellement sur l'indice des prix à la consommation et, pour sa part variable, à une somme égale à la différence positive entre 11 % de la moyenne des chiffres d'affaires hors taxes des années N et N-1 et la part fixe de la redevance de l'année N. La part fixe est appelée en deux échéances, en février et en août. La part variable est recouvrée à compter de l'année suivant l'exercice au titre duquel elle est due, après transmission des comptes à la Ville de Paris, au plus tard, six mois après la clôture de l'exercice concerné.

La redevance annuelle est, selon la Ville, en nette progression par rapport à la redevance de la concession (13,1 M€ hors taxes en moyenne sur les années 2008 à 2013). En outre, n'étant plus assise seulement sur une part variable, elle ne subira plus autant les variations cycliques liée à la biennalité de certains grands salons comme le Mondial de l'automobile.

En asseyant la part variable sur le chiffre d'affaires, la Ville de Paris évite que la redevance subisse les effets des variations des comptes de charges. Néanmoins, le chiffre d'affaires de Viparis Porte de Versailles est défini par l'article 21.2 du BEA comme suit : « Aux fins de la mise en œuvre du présent Article, le chiffre d'affaires sur la base duquel la part variable de la Redevance est calculée doit s'entendre de l'ensemble des recettes tirées par toute société du Groupe Viparis de l'exploitation des Biens, que ceux-ci soient ou non concernés par le Programme des Travaux, et que cette exploitation soit directement conduite par le Titulaire ou par un tiers, à l'exclusion des flux intragroupes liés à la mise à disposition des Biens ». Le chiffre d'affaires (CA) est donc amputé des produits de refacturations internes aux sociétés filiales. À titre d'illustration, la consolidation du CA fait ainsi apparaître pour l'année 2017 un CA hors rapprochement d'opérations intra-groupe de 51,157 M€ HT pour la seule société Viparis Porte de Versailles alors que le compte de résultat de la société pour le même exercice fait apparaître un CA de 57,310 M€ HT. Il a donc été déduit 6,153 M€ HT, soit environ du 11 % du CA, au titre de l'élimination des flux intergroupe. Sur la totalité du groupe Viparis, la déduction des refacturations intergroupe a représenté entre 5 et 7 % du CA brut.

Tableau n° 11 : Évolution de la redevance perçue au titre du BEA en €

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| Chiffre d'affaires VIPARIS PORTE DE VERSAILLES | 51 615 186 | 64 133 097 | 51 156 978 | Nc |
| Chiffre d'affaires VIPARIS PARIS EXPO SERVICES | 33 119 759 | 45 740 062 | 32 618 318 | Nc |
| Naming⁴³ | - | - | - | |
| Base du calcul (part variable) | 84 734 945 | 109 873 159 | 83 775 296 | Nc |
| Redevance part variable | - | - | - | - |
| Indice des prix à la consommation | 125,19 | 100,80 | 101,24 | 102,63 |
| Redevance (part fixe) | 16 194 033,47 | 16 274 470,23 | 16 345 509,59 | 16 569 929,36 |
| Redevance (part fixe) perçue en mai/acompte | 8 097 016,74 | 8 137 235,12 | 8 172 754,79 | 8 284 964,68 |
| Redevance (part fixe) perçue en août/solde | 8 097 016,74 | 8 137 235,11 | 8 172 754,80 | 8 284 964,68 |

Source : Ville de Paris, en réponse au questionnaire

Cependant, la part variable n'a pas été exigible depuis la conclusion du BEA. Pour qu'elle le devienne, il faudrait (cf. supra) que 11 % du CA moyen HT soient supérieurs à 16 M€ HT. Il faudrait donc le CA dépasse 145,5 M€ HT, exprimés en € constants, en moyenne sur deux années consécutives. Un tel montant n'a pas encore été atteint par Viparis et ne pourrait, en tout hypothèse, ne pas l'être dans la mesure où l'activité du parc des expositions est soumise à une importante variation tous les deux ans, les plus grands salons n'étant pas organisés chaque année. Ainsi, selon les courriers de la Ville de Paris relatifs aux exercices 2015-2016 et 2016-2017, la portion de 11 % de la moyenne des chiffres d'affaires s'est établie à 10,7 M€. Elle représente donc environ deux tiers de la redevance fixe, rendant improbable le versement de la part variable : il faudrait que le CA des sociétés exploitant le Parc augmente de moitié. Le modèle financier joint à l'offre finale de Viparis ne fait jamais état d'un CA supérieur au seuil

⁴³ Partenariat portant sur le nommage d'un bâtiment par la marque partenaire

de déclenchement de 145,5 M€ HT en euros constants. Celui-ci en devient proche à partir de la fin du programme de travaux mais seulement les seules années impaires.

France Domaine, dans son avis rendu le 11 septembre 2013, a estimé que le montant de la redevance annuelle n'appelait pas d'observation, sous réserve que le taux d'actualisation⁴⁴ retenu par la Ville de Paris, de 6,75 % correspondant au coût moyen pondéré du capital de Viparis ne soit pas remis en cause.

5.3.2 Du fait d'une redevance supérieure, la rentabilité du nouveau contrat pour Viparis paraît moindre que celle du précédent

Il est trop tôt pour tirer un bilan de l'opération de modernisation qui ne fait que débuter et doit s'étaler sur dix ans. Au moment de l'ouverture du contrôle par la chambre, seule la première phase des travaux de rénovation (rénovation du hall 7 et création du Paris Convention Centre, réaménagement de l'allée centrale et du Parvis A, requalification de la façade Nord du Pavillon 1, réaménagement de la terrasse D4) avait été réalisée.

La structure de l'activité de Viparis dans le cadre du BEA est restée la même que celle constatée durant l'exploitation de la concession. Le chiffre d'affaires est resté dans les niveaux constatés durant les dernières années de la concession. L'activité se caractérise toujours par son rythme bisannuel.

Alors que le chiffre d'affaires a fortement chuté à partir de 2013, année où ont débuté les travaux d'extraction des emprises nécessaires à la Tour Triangle, l'activité n'est pas marquée par la première phase (2015-2017) des travaux mis en œuvre dans le cadre du projet de modernisation. La réduction de surfaces du hall 1 au bénéfice de la Tour Triangle a eu un effet important sur l'activité, alors que la mise en œuvre des travaux de modernisation en site occupé n'a pas contrarié l'exploitation du site.

La rentabilité est affectée par le niveau plus élevé de la redevance due à la Ville de Paris (une part fixe portée à 16 M€ actualisés, à la place d'une redevance variable s'élevant à 13,1 M€ en moyenne lors du précédent contrat). De ce fait, la marge d'exploitation est nulle les années impaires. Alors que durant l'exploitation de la concession la marge nette était toujours positive, elle devient négative ces mêmes années impaires.

Cette moindre rentabilité doit être mise en balance avec les avantages du nouveau contrat : Viparis bénéficie désormais de droits réels sur les biens ; elle n'est plus astreinte à des obligations de service public ; au lieu des dix ans qui restaient à courir sur la concession, elle bénéficie d'un contrat d'une durée de 50 ans. Elle a ainsi renforcé sur le long terme sa situation concurrentielle.

6 VIPARIS A DURABLEMENT RENFORCÉ SA SITUATION SUR SON SECTEUR D'ACTIVITÉ

La prise de contrôle conjoint d'Unibail-Rodamco et de la CCIP sur Viparis a conduit à la constitution d'un quasi-monopole sur le marché de la gestion des sites pouvant accueillir des foires et salons.

⁴⁴ Le taux d'actualisation correspond au taux de rentabilité souhaité par l'entreprise. Il est égal au coût du capital finançant le projet.

6.1 La constitution de la société Viparis a été encadrée pour éviter tout risque de constitution de monopole

Le projet de rapprochement de la CCIP et du groupe Unibail-Rodamco et la constitution de filiales communes a conduit le ministre de l'économie et des finances à saisir le 26 juin 2006 le Conseil de la concurrence⁴⁵ d'une demande d'avis, conformément aux dispositions des articles L. 430-1 et suivants du code de commerce⁴⁶. Après instruction, le Conseil de la concurrence a conclu, dans son avis n° 07-A-10 du 26 septembre 2007, que « *ce n'est qu'à la condition que les parties confirment [leurs] engagements [...], que la concentration résultant du rapprochement des activités de la société Unibail et de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris dans le secteur de la gestion de sites de congrès-exposition et d'organisation de foires et salons peut être regardée comme n'étant pas de nature à porter atteinte à la concurrence sur les marchés concernés* ». À la suite de cet avis, le ministre de l'économie a constaté, dans une lettre du 13 novembre 2007, que la prise de contrôle conjointe d'Unibail et de la CCIP sur Viparis et Comexposium conduisait à un risque de distorsion de concurrence auquel il convenait de remédier par divers engagements de Viparis.

6.1.1 La constitution d'un quasi-monopole

Le ministre de l'économie et le Conseil ont constaté que la prise de contrôle conjoint d'Unibail et de la CCIP sur Viparis entraînait « *la création d'un quasi-monopole* » sur le marché de la gestion des sites susceptibles d'accueillir des foires et salons (grand public et professionnels), avec des parts de marché comprises entre 90 % et 100 %. Le pouvoir de marché de Viparis était encore renforcé par l'existence de « *très fortes barrières à l'entrée* ». Ce quasi-monopole créait des risques d'augmentation des tarifs, d'accroissement du périmètre des prestations annexes obligatoires et exclusives ou d'augmentation de leur prix. Le ministre a précisé que ces risques étaient identiques pour les sites pouvant accueillir des professionnels et le grand public : les sites de la région parisienne sont les seuls, à quelques exceptions près, susceptibles d'accueillir des salons professionnels.

Le ministre de l'économie a constaté que la prise de contrôle conjoint d'Unibail et de la CCIP sur Viparis leur permettait désormais :

- de discriminer leurs concurrents sur les tarifs des loyers ou des prestations annexes, sur le choix des lieux, des dates d'exposition ou du calendrier des options de réservation ;
- de tirer profit des informations stratégiques auxquelles le gestionnaire de sites a accès pour favoriser sa branche organisatrice de foires et salons ;
- d'accroître leur puissance d'achat vis-à-vis des prestataires de services auxquels les parties font appel pour réaliser les prestations obligatoires et exclusives ;
- de coupler des prestations obligatoires attachées à l'infrastructure du site avec des prestations habituellement concurrentielles par le biais d'un couplage ou d'une remise de couplage.

⁴⁵ Devenue Autorité de la concurrence depuis la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

⁴⁶ Art. L. 430-4 : « *La réalisation effective d'une opération de concentration ne peut intervenir qu'après l'accord de l'Autorité de la concurrence ou, lorsqu'il a évoqué l'affaire dans les conditions prévues à l'article L. 430-7-1, celui du ministre chargé de l'économie* » - Art. L. 430-5 : [...] « *Les parties à l'opération peuvent s'engager à prendre des mesures visant notamment à remédier, le cas échéant, aux effets anticoncurrentiels de l'opération soit à l'occasion de la notification de cette opération, soit à tout moment avant l'expiration du délai de vingt-cinq jours ouvrés à compter de la date de réception de la notification complète, tant que la décision prévue au I n'est pas intervenue.* »

6.1.2 Les engagements pris pour la constitution du groupe Viparis

Les principaux engagements de la société Unibail et de la CCIP étaient les suivants :

➤ Évolution des tarifs

Les parties se sont engagées à ce que les hausses de tarifs de loyers des sites gérés en Île-de-France ne soient pas supérieures aux hausses de tarifs autorisées par la Ville de Paris dans le cadre du contrôle qu'elle exerce sur le site d'exposition de la porte de Versailles. Ainsi, le contrôle de la Ville sur son délégataire et l'homologation des tarifs proposés par Viparis a pour effet d'encadrer l'évolution des prix proposés par le groupe sur tous ses sites franciliens.

➤ Non-discrimination pour l'organisation des manifestations

Les parties se sont engagées à ce que l'établissement des calendriers des différentes manifestations sur leurs surfaces d'exposition se fasse de manière non discriminatoire et transparente sous la surveillance d'un mandataire indépendant.

Les parties se sont engagées à respecter une hiérarchie dans le positionnement des manifestations : tout d'abord les salons pivots (d'une surface supérieure à 100 000 m²), puis les salons présents antérieurement (« droits du grand-père ») qui leur offrent un droit de priorité sur le créneau qu'ils occupaient précédemment et enfin, les nouveaux salons, positionnés de manière non discriminatoire.

Les parties se sont engagées à recourir à une procédure d'arbitrage rapide en cas d'échec de la négociation et de la médiation.

➤ Engagements relatifs aux extensions des capacités

Les parties se sont engagées à réaliser des extensions de surfaces couvertes du site de Paris-Nord Villepinte dans la limite de 135 000 m² afin de diminuer la contrainte de rareté existant au moment de la constitution du quasi-monopole et donc l'incitation de la nouvelle entité à pratiquer des prix trop élevés pour la location des sites dont elle assure la gestion.

Les parties ont souscrit leurs engagements jusqu'au 1^{er} janvier 2026, année prévue pour l'échéance de la concession du parc des expositions de la porte de Versailles. Cette durée est assortie d'une clause de rendez-vous générale qui prévoit que le ministre chargé de l'économie pourra, à la demande des parties, modifier ou substituer, en cas de circonstances nouvelles ou exceptionnelles, une ou plusieurs des obligations initialement instaurées par ces engagements.

6.2 La conclusion du BEA portant sur le parc des expositions libère Viparis de certains engagements visant à modérer sa position sur le marché

6.2.1 Le prolongement durable de la situation de quasi-monopole de Viparis

Les engagements visant à prévenir les risques d'atteinte à la concurrence et modérer les effets de la situation de quasi-monopole de Viparis en matière d'activités de gestion de sites de congrès-expositions devaient perdurer tant qu'une des parties à l'opération était titulaire de la concession du parc des expositions de la porte de Versailles (le terme visé était celui de la concession à son expiration programmée au 31 décembre 2026). Il ressort d'une réponse de la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi à une question parlementaire (question N° 22996 de M. Maxime Gremetz du 13/05/2008, réponse du 5/08/2008) qu'avec la fin de la concession, la situation monopolistique de Viparis devait s'éteindre. Or, la conclusion du BEA pour une durée de 50 ans à partir 1^{er} janvier 2015 entraîne une prolongation durable de la

position de quasi-monopole de Viparis en matière d'activités de gestion de sites de congrès-expositions sur le territoire francilien.

Dans sa rédaction⁴⁷ issue de l'ordonnance n° 2017-562 du 19 avril 2017, l'article L. 2122-2 du CG3P, indique que la durée du bail ne doit pas restreindre ou limiter la libre concurrence au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer l'amortissement des investissements projetés et une rémunération équitable et suffisante des capitaux investis. Si la durée du bail est régulière au regard de la réglementation applicable à sa conclusion⁴⁸, le droit actuel a entendu que la conclusion de tels baux ne conduise pas à une pratique anticoncurrentielle.

6.2.2 La libération partielle des tarifs et la restriction des capacités

Le Conseil de la Concurrence et le ministre de l'économie avaient relevé en 2006 que le contrat de concession du Parc prévoyait que la Ville de Paris homologuait les tarifs de location. En conséquence, l'engagement tarifaire (dit engagement n° 4) prévoyait, pour le site de la porte de Versailles, que l'évolution des loyers ne devait pas excéder le minimum de deux taux : le taux autorisé par la Ville de Paris dans le cadre du contrat de concession et le taux d'évolution annuel de l'indice du coût de la construction, lissé sur neuf ans (ICC). En 2012, Viparis, anticipant la résiliation du contrat de délégation de service public, a informé l'Autorité de la concurrence de cette évolution et celle-ci a indiqué, dans un courrier du 4 octobre 2012, que l'engagement d'encadrement tarifaire devrait désormais être poursuivi sur la base de la seule référence à l'ICC. Ainsi, l'encadrement tarifaire a été modifié par la résiliation de la délégation de service public sur le site de la porte de Versailles : la Ville de Paris n'assume plus un rôle de modérateur tarifaire et Viparis n'est désormais lié que par le seul ICC dans la fixation de ses tarifs franciliens.

Le courrier de l'Autorité de la concurrence mentionne aussi que le projet de modernisation implique la suppression de 6 000 m² de surfaces d'exposition au profit d'une infrastructure hôtelière et commerciale. Cette affirmation est en partie inexacte : cette suppression correspond en fait aux emprises soustraites au hall 1 pour permettre l'édification de la Tour Triangle (cf. supra). Estimant que cette destruction de surface était indépendante de la volonté du groupe Viparis, l'Autorité ne lui a pas imposé de la compenser au-delà des 135 000 m² que le groupe devait créer sur Paris Nord Villepinte. La conclusion du BEA a donc eu pour effet d'augmenter la contrainte de rareté des surfaces d'expositions constatée au moment de la constitution du quasi-monopole⁴⁹.

6.2.3 L'assouplissement des engagements en matière de non-discrimination

Les travaux contrarient le respect des engagements de Viparis relatifs au mécanisme d'attribution des créneaux pour les salons, destiné à garantir la non-discrimination dans les conditions d'accès des organisateurs tiers aux sites de congrès-expositions, ce mécanisme permettant d'assurer la transparence dans l'élaboration des calendriers des sites et l'égalité de traitement des concurrents.

Dans le cadre de la décision concernant le rapprochement de CCIP et Unibail-Rodamco, les parties s'étaient engagées à respecter plusieurs principes dans l'élaboration du calendrier d'occupation des sites qu'elles gèrent en limitant les délais de réservation des surfaces

⁴⁷ Avant 2017, l'article L 2122-2 du CG3P ne posait cette limitation, se contentant d'indiquer que l'occupation du domaine public ne peut que temporaire.

⁴⁸ Le taux de rentabilité interne (TRI) du projet affiché dans le modèle financier de Viparis était de 4,6 % exprimé en TRI réel et 6,7 % en TRI nominal. Si ce niveau de rentabilité n'appelle pas d'observation, Ernst & Young indiquait, dans son rapport d'analyse des offres, que ce niveau ne devait être pris en compte qu'à titre indicatif. Sur la durée, Viparis justifiait la durée de 50 ans par une modélisation démontrant qu'une durée moindre conduirait à une valeur actuelle nette du projet significativement négative.

⁴⁹ Cette situation est d'autant plus vraie au moment de la conclusion du BEA que l'Autorité de la concurrence avait, dans le même courrier, autorisé le report de la deuxième tranche d'exploitation de l'extension de Paris Nord Villepinte prévue en 2013 à l'échéance 2017.

d'exposition, en rendant impossible toute réservation plus de 24 mois à l'avance, et en respectant une hiérarchie dans l'attribution des créneaux avec une priorité pour les salons dits « pivots », l'octroi aux autres salons d'un « droit du grand-père » garantissant une continuité dans l'accès aux sites d'exposition et le respect d'un certain nombre de critères pour l'acceptation de nouveaux salons.

Viparis a indiqué à l'Autorité de la concurrence que les travaux de rénovation de l'ensemble du site du parc des expositions de la porte de Versailles à Paris ne permettront pas à Viparis de respecter l'intégralité de l'engagement relatif à la « non-discrimination dans l'accès aux sites » : le « droit du grand-père » ne pourra être garanti en ce qui concerne l'assurance pour les salons bénéficiant d'une antériorité de disposer, d'une année à l'autre, de halls dont les entrées principales sont situées à moins de 200 mètres l'une de l'autre et que les nouveaux salons ne pourront pas avoir la garantie de bénéficier du « droit du grand-père ».

Viparis a donc sollicité la révision provisoire de l'engagement du « droit du grand-père ». La demande de révision est limitée au parc des expositions de la porte de Versailles pour la durée des travaux prévue entre 2015 et 2025. Estimant que cette demande résultait d'un changement objectif de situation lié aux travaux et restait limitée au strict nécessaire, l'Autorité de la concurrence a autorisé la révision de l'engagement relatif à la non-discrimination dans l'accès aux sites, pour la période des travaux du site prévue jusqu'en 2025. Cette autorisation a été accordée à condition que Viparis respecte les engagements initiaux si l'offre correspondante est disponible et que les décisions prises sur la base des engagements révisés (notamment les éventuels refus) soient suffisamment motivées pour permettre au mandataire d'exercer sa mission de suivi et de contrôle.

6.3 Viparis tente d'élargir ses activités au-delà du programme autorisé dans le BEA

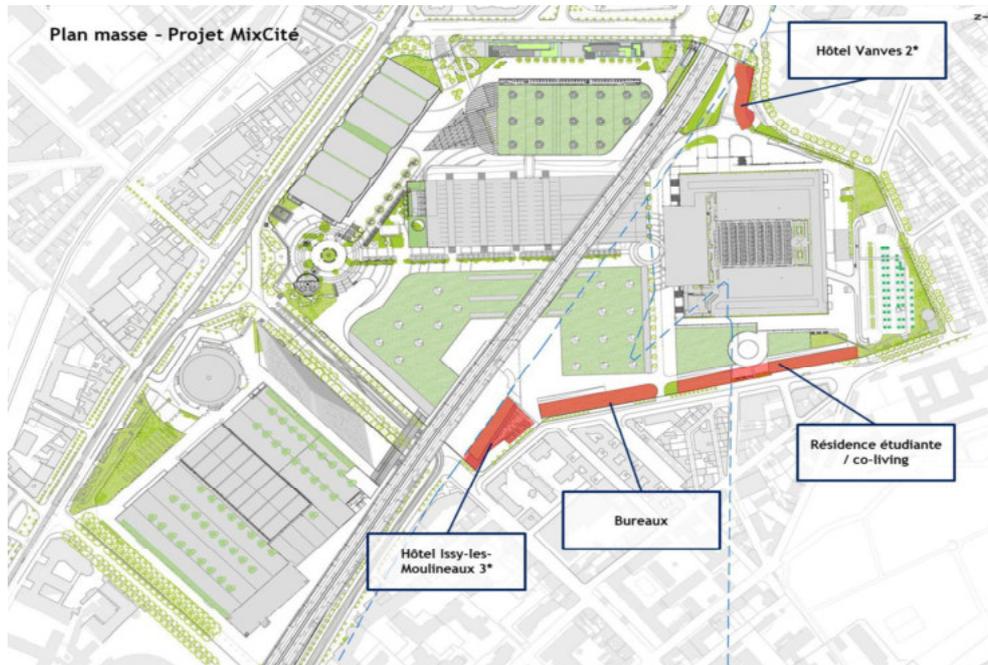
Par courrier du 26 avril 2018, Viparis a sollicité de la Ville de Paris l'autorisation de compléter la programmation du Parc par un second bâtiment de bureaux d'environ 13 000 m² sur le territoire de la commune d'Issy-les-Moulineaux. Il présente ce programme comme faisant partie d'un projet dénommé « MixCité ». La Ville de Paris a donné son accord de principe pour ce second bâtiment de bureau en indiquant, dans un courrier du 25 juillet 2018, que l'ampleur des travaux envisagés impose d'analyser l'opportunité d'établir un avenant au contrat.

Dans un courrier du 4 octobre 2018, Viparis élargit à nouveau le projet et sollicite l'autorisation de la Ville de Paris pour édifier, dans le cadre de son projet MixCité, deux bâtiments à vocation hôtelière : un hôtel d'environ 270 chambres, de catégorie équivalente à 2*, de 5 500 m² de surface de plancher sur la commune de Vanves ; un second bâtiment de 21 700 m² de surface de plancher, destiné à abriter un hôtel de catégorie équivalente à 3* de 370 chambres, une résidence hôtelière 4* de 170 chambres et des commerces/loisirs en pied d'immeuble sur 3 000 m² environ. Selon Viparis, ce projet s'inscrit dans le cadre du BEA en vigueur et ne nécessite pas la conclusion d'un avenant. La Ville de Paris l'a autorisé par un courrier du 30 octobre 2018 et confirmé qu'il ne nécessitait pas un avenant au BEA.

Selon le dossier de concertation, le projet MixCité prévoit la réalisation d'ici 2024 en lisière du Parc, sur le territoire d'Issy-les-Moulineaux et Vanves, d'un programme d'activité mixte d'environ 55 000 m² sur deux emprises libérées dans le cadre des travaux de modernisation. À Issy-les-Moulineaux, Viparis prévoit d'édifier un ensemble de bureaux (13 000 m²), une résidence pour étudiants et jeunes actifs de 500 chambres et un hôtel 3 étoiles dont la capacité sera fixée à l'issue de la concertation. Prévu entre 350 et 550 chambres, l'équipement comprendra également des espaces de commerces/loisirs, soit au total une surface évaluée à ce stade entre 15 000 m² et 25 000 m² (le dossier de concertation présente deux options pour ce bâtiment : un immeuble de grande hauteur ou un bâtiment de taille plus réduite). À Vanves, un deuxième hôtel deux étoiles est prévu avec environ 320 chambres (7 000 m²).

Le coût total d'investissement du projet MixCité est estimé à 170 M€ HT.

Carte n° 2 : Plan de masse projet MixCité



Source : dossier de concertation projet MixCité Viparis

Par sa dimension, le programme du projet MixCité excède les développements d'activités complémentaires d'hôtellerie, restauration et commerce autorisés par la Ville de Paris dans la limite de 23 000 m². De plus, la résidence étudiante présentée dans le dossier de concertation de Viparis ne fait pas partie des activités autorisées par la Ville de Paris. Un tel équipement, comme la construction d'un immeuble de bureaux, paraît éloigné des activités visées par la Ville dans le programme de construction défini pour la conclusion du BEA. L'élargissement proposé par Viparis excède donc de façon substantielle le programme défini par la Ville de Paris, tant par ses dimensions que la nature de ses activités.

Ce projet ne pourrait être accepté sans modifier de façon substantielle l'économie du contrat. Les critiques formulées sur les modalités de la mise en concurrence préalable à l'attribution du BEA à Viparis en sortiraient aggravées.

En effet, lors de l'attribution du BEA, la Ville avait limité les activités complémentaires aux espaces d'exposition et de congrès. L'avis d'appel public à la concurrence du 21 juin 2012 mentionnait expressément cette limitation : *« Indépendamment du centre de congrès, du programme hôtelier et des commerces associés, des commerces pourront être prévus afin de contribuer à l'animation du site. Toutefois, la surface de l'ensemble de ces équipements d'accompagnement (centre de congrès, programme hôtelier, commerces associés et autres commerces), ne pourra excéder 23 000 m² de surface de plancher environ, soit environ 10 % de la surface actuellement dévolue aux espaces d'expositions. En outre, les surfaces de commerces destinées à fonctionner indépendamment du Parc des expositions et de ses équipements complémentaires devront rester dans la limite de 2 500 m² environ de surface de plancher. »*

Or, les nouvelles surfaces d'environ 27 200 m², prévues par le projet MixCité, viennent s'ajouter aux 27 600 m² inscrits dans l'offre finale de la société Viparis, qui bénéficiait déjà d'une tolérance de 20 % par rapport à la limite initiale de 23 000 m² définie dans l'avis d'appel public à la concurrence.

L'article 24.3 du contrat liant la Ville et la société Viparis impose en outre une double limitation quant aux activités pouvant être développées sur le Parc : l'emphytéote ne peut développer que les activités présentées dans le projet d'exploitation annexé au contrat et il ne peut proposer que des équipements annexes relatifs à l'accueil d'activités de congrès, la création de superficie hôtelières, de restauration et commerciales.

Dès lors et contrairement à ce que soutient la Ville en réponse aux observations provisoires de la chambre, le programme MixCité ne peut être réalisé sans s'écarter des engagements contractuels pris par Viparis. Le fait qu'il se situe sur les communes adjacentes au territoire parisien est également sans incidence : la consultation lancée par la Ville de Paris en vue de conclure le BEA portait sur l'ensemble des emprises constituant le Parc des expositions et incluait donc celles situées sur Vanves et Issy-les-Moulineaux.

Dans ces conditions, la réalisation d'un tel projet, en grande partie sans rapport avec les attentes de la Ville de Paris, montrerait que celle-ci a perdu le contrôle du développement du Parc, désormais piloté par Viparis.

En tout état de cause, la Ville de Paris devrait obtenir les compensations financières correspondantes.

Recommandation n° 1 : L'acceptation par la Ville du projet MixCité devrait la conduire à majorer significativement la part fixe de la redevance du parc des expositions, à proportion des bénéfices attendus par Viparis.

ANNEXES

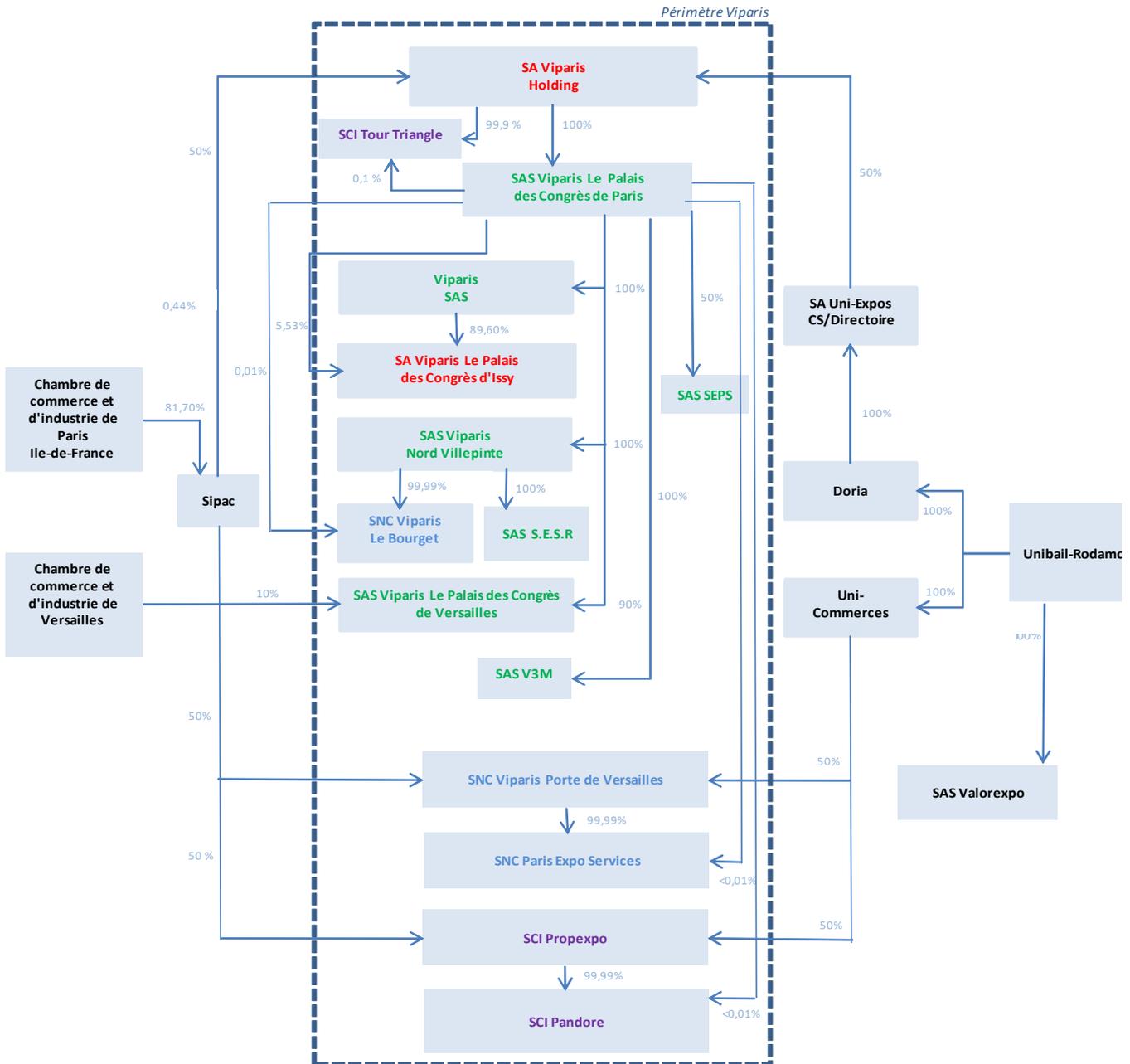
| | |
|---|----|
| Annexe n° 1. Déroulement de la procédure | 65 |
| Annexe n° 2. Organigramme du Groupe Viparis | 66 |
| Annexe n° 3. Plan de masse –1995 | 67 |
| Annexe n° 4. Plan de masse prévisionnel à l'issue des travaux prévus dans l'avenant n°468 | |
| Annexe n° 5. Compte de résultat du BEA (2015 / 2017) | 69 |
| Annexe n° 6. Glossaire des sigles utilisés..... | 70 |

Annexe n° 1. Déroulement de la procédure

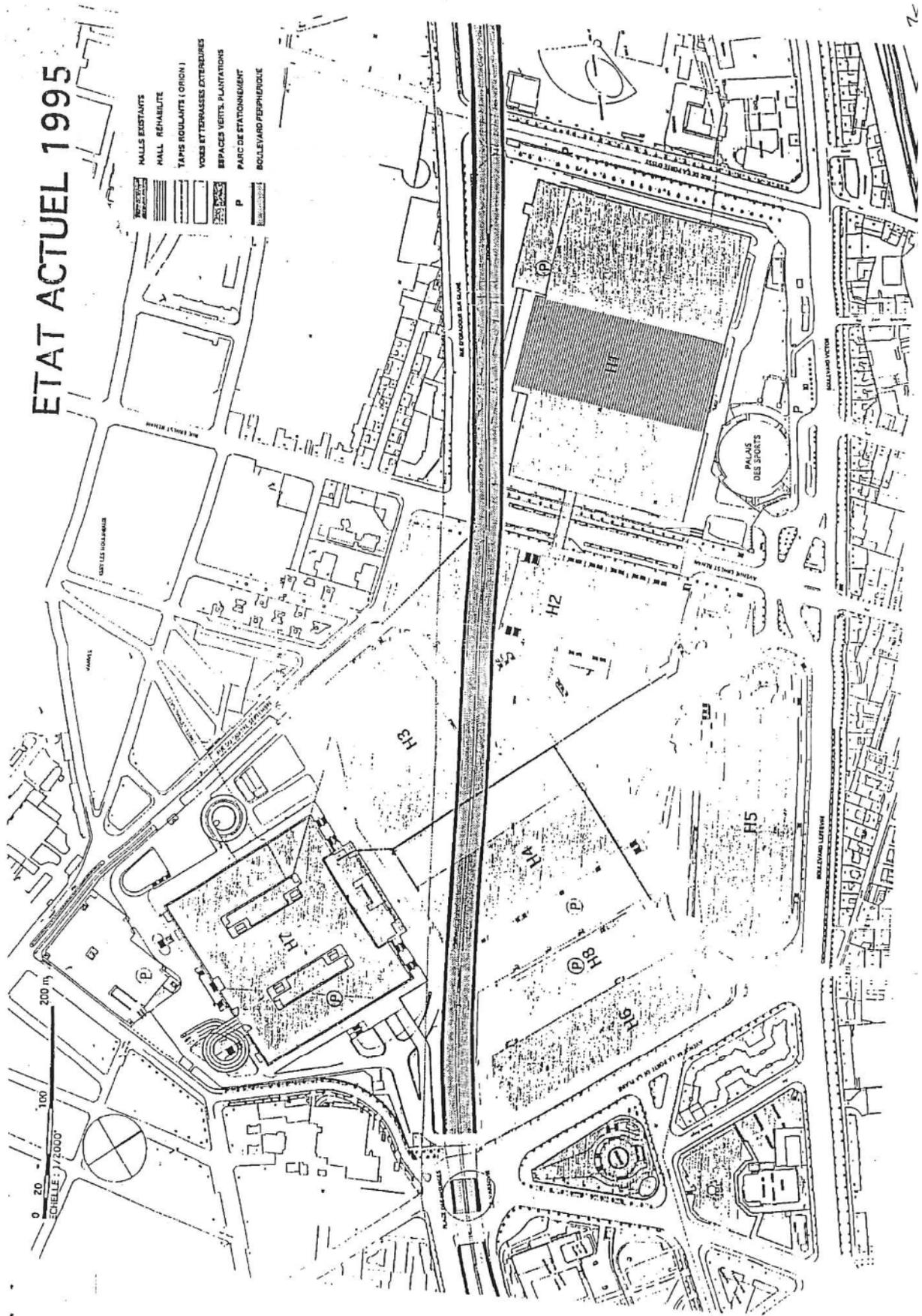
Le tableau ci-dessous retrace les différentes étapes de la procédure définie par le code des juridictions financières aux articles L. 243-1 à L. 243-6, R. 243-1 à R. 243-21 et par le recueil des normes professionnelles des chambres régionales et territoriales des comptes :

| Objet | Dates | Destinataire |
|--|--|--|
| Envoi de la lettre d'ouverture de contrôle | 20 avril 2018 | Mme Anne Hidalgo, maire de Paris M. Bertrand Delanoë, ancien maire de Paris |
| Entretien de début de contrôle | 29 juin 2019 | M. Nafa chargé de mission à la Ville de Paris |
| Entretien de fin d'instruction | 25 avril 2019 | M. Damien Botteghi, secrétaire général de la Ville de Paris représentant la maire de Paris et également mandataire de M. Bertrand Delanoë |
| Délibéré de la formation compétente | 26 juin 2019 29 novembre 2019 | |
| Envoi du rapport d'observations provisoires | 12 septembre 2019 | Mme Anne Hidalgo, maire de Paris M. Bertrand Delanoë, ancien maire de Paris |
| Envoi d'extraits du rapport d'observations provisoires | 12 septembre 2019 10 décembre 2019 | M. Pablo Nakhlé Cerruti, Directeur général, de la société Viparis M. Didier Kling, Président de la CCI Paris Île-de-France M. Cuvillier, Président du directoire de la société Unibail-Rodamco-Westfield |
| Réception des réponses au rapport d'observations provisoires et aux extraits | 12 novembre 2019 12 novembre 2019 18 décembre 2019 | Société Viparis CCI Paris Île-de-France Mme Hidalgo |
| Auditions | 27 novembre 2019 29 novembre 2019 | M. Didier Kling, Président de la CCI Paris Île-de-France M. Pablo Nakhlé Cerruti, Directeur général, de la société Viparis |
| Délibéré de la formation compétente | 12 mars 2020 | |
| Envoi du rapport d'observations définitives | 2 juin 2020 | Mme Anne Hidalgo, maire de Paris M. Bertrand Delanoë, ancien maire de Paris |
| Réception des réponses annexées au rapport d'observations définitives | 9 juillet 2020 | Ville de Paris |

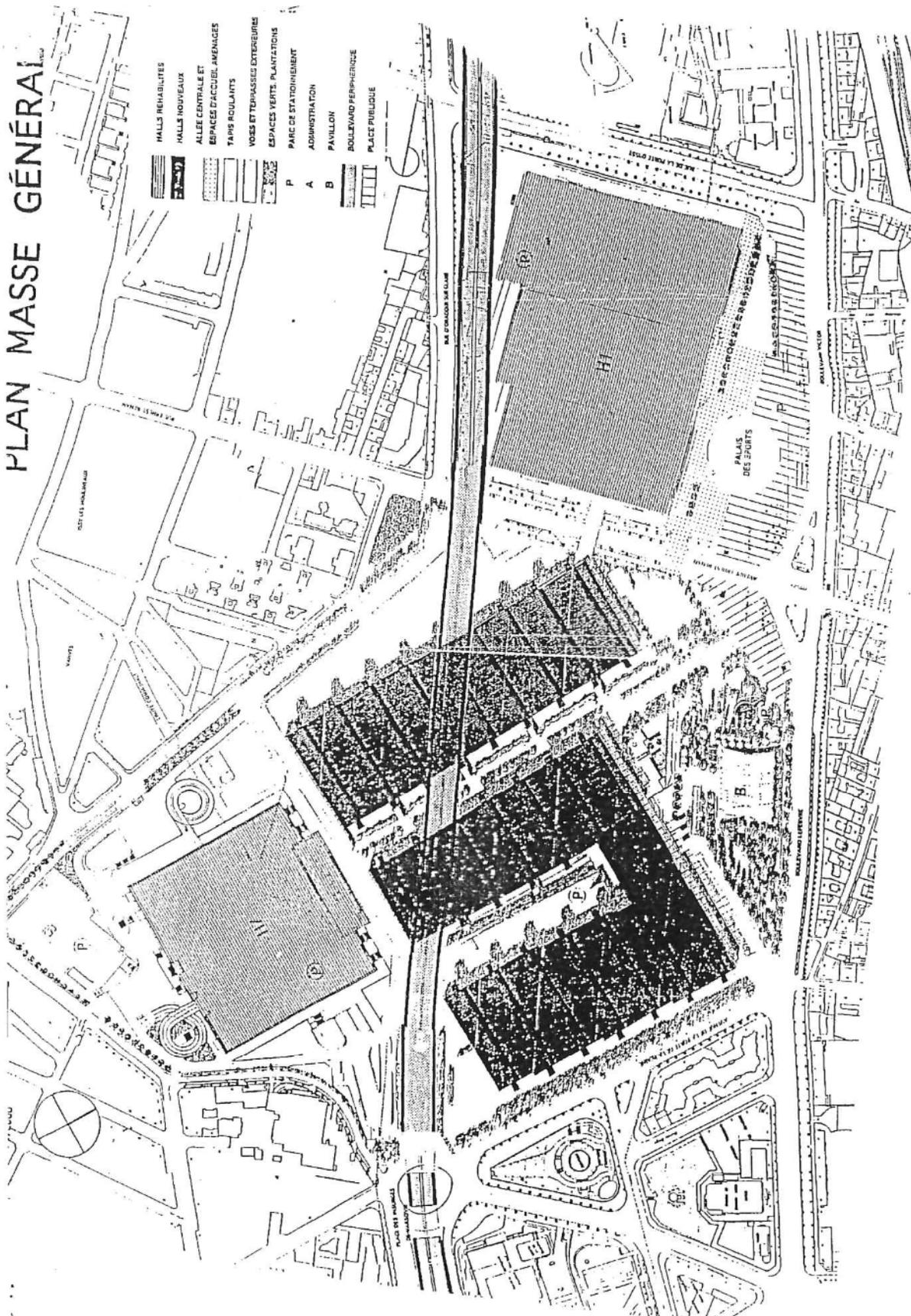
Annexe n° 2. Organigramme du Groupe Viparis



Annexe n° 3. Plan de masse - 1995



Annexe n° 4. Plan de masse prévisionnel à l'issue des travaux prévus dans l'avenant n°4



Source :
Avenant n° 8

Annexe n° 5. Compte de résultat du BEA (2015 / 2017)

| en € | 2015 | 2016 | 2017 |
|--|-------------------|--------------------|-------------------|
| Chiffre d'affaires net | 84 734 946 | 109 873 160 | 83 775 296 |
| Subventions d'exploitation | 188 485 | 189 255 | 466 934 |
| Reprises sur dépréciation, provisions et amortissements, transferts de charges | 1 992 259 | 1 294 741 | 1 846 536 |
| Autres produits | 31 222 | 26 043 | 229 902 |
| Produits d'exploitation | 86 946 912 | 111 383 199 | 86 318 669 |
| Achat de marchandises | 311 | | |
| Achats de matières premières et autres approvisionnements | 2 700 | 20 500 | |
| Autres achats et charges externes | 33 589 255 | 36 288 526 | 32 536 165 |
| Impôts, taxes et versements assimilés | 5 103 090 | 5 356 129 | 4 861 320 |
| Salaires et traitements | 4 615 653 | 4 426 855 | 4 111 993 |
| Charges sociales | 2 338 624 | 2 089 707 | 1 871 196 |
| Dotations d'exploitation : | | | |
| sur immobilisations : amortissements | 23 209 064 | 22 227 227 | 26 366 233 |
| sur immobilisations : dépréciations | | | |
| sur actif circulant : dépréciations | 445 289 | 329 601 | 286 148 |
| provisions | 60 000 | 90 056 | 137 883 |
| Autres charges - hors redevance | 731 321 | 302 138 | 171 601 |
| Charges d'exploitation | 70 095 307 | 71 130 739 | 70 342 539 |
| RESULTAT D'EXPLOITATION avant redevance | 16 851 605 | 40 252 460 | 15 976 130 |
| Marge d'exploitation avant redevance (% du CA) | 19.89% | 36.64% | 19.07% |
| Redevance Ville de Paris | 16 194 033 | 16 274 470 | 16 345 510 |
| RESULTAT D'EXPLOITATION après redevance | 657 571 | 23 977 990 | -369 380 |
| Marge d'exploitation | 0.78% | 21.82% | -0.44% |
| Produits financiers de participations | -26 | | -10 |
| Autres intérêts et produits assimilés | 14 622 | 44 979 | 4 930 |
| Produits financiers | 14 596 | 44 979 | 4 920 |
| Intérêts et charges assimilées | 2 989 733 | 2 805 502 | 5 067 467 |
| Charges financières | 2 989 733 | 2 805 502 | 5 067 467 |
| RESULTAT FINANCIER | -2 975 137 | -2 760 523 | -5 062 547 |
| RCAI | -2 317 566 | 21 217 467 | -5 431 927 |
| Produits exceptionnels sur opérations de gestion | | 9 047 | 0 |
| Produits exceptionnels sur opérations en capital | 71 886 | | |
| Reprises sur dépréciation, provisions, transferts de charges | | | |
| Produits exceptionnels | 71 886 | 9 047 | 0 |
| Charges exceptionnelles sur opérations de gestion | 329 834 | 578 | 6 778 |
| Charges exceptionnelles sur opérations en capital | 806 229 | | |
| Dotations exceptionnelles aux amortissements, dépréciations et provisions | 758 | | |
| Charges exceptionnelles | 1 136 822 | 578 | 6 778 |
| RESULTAT EXCEPTIONNEL | -1 064 936 | 8 469 | -6 778 |
| Participation des salariés aux résultats de l'entreprise | 66 217 | 102 939 | 85 648 |
| Impôts sur les bénéfices | 0 | | |
| TOTAL DES PRODUITS | 87 033 394 | 111 437 225 | 86 323 589 |
| TOTAL DES CHARGES | 90 482 112 | 90 314 228 | 91 847 940 |
| BENEFICE OU PERTE | -3 448 719 | 21 122 997 | -5 524 351 |
| Marge nette (% du CA) | -4.07% | 19.22% | -6.59% |

Source : Comptes de résultat - * Comptes consolidés

Annexe n° 6. Glossaire des sigles utilisés

| | |
|----------------------|--|
| AAPC | Avis d'appel public à la concurrence |
| AOT | Autorisation d'occupation temporaire |
| APUR | Atelier Parisien d'Urbanisme |
| BAC | Bail à construction |
| BEA | Bail emphytéotique administratif |
| CA HT | Chiffre d'affaire hors taxes |
| CAA | Cour administrative d'appel |
| CCIP | Chambre de commerce et d'industrie de Paris |
| CE | Conseil d'Etat |
| CGCT | Code général des collectivités territoriales |
| CGPPP ou CG3P | Code général de la propriété des personnes publiques |
| CHE | Carnet Hygiène Environnement |
| CJCE | Cour de justice des communautés européennes |
| CJF | Code des juridictions financières |
| CJUE | Cour de justice de l'Union Européenne |
| DF | Direction des finances de la Ville de Paris |
| DSP | Délégation de service public |
| DTA | Dossier Technique Amiante |
| HT | Hors taxes |
| ICC | Indice du coût de la construction |
| ICCA | International Congress and Convention Association |
| ICPE | Installation classée pour la protection de l'environnement. |
| IS | Impôt sur les sociétés |
| PDV | Porte de Versailles |
| PLU | Plan local d'urbanisme |
| PPI | Programme pluriannuel d'investissement |
| RAC | Rapport d'analyse des candidatures |
| RDC | Rez-de-chaussée |
| SEPE | Société d'exploitation du Parc des expositions de la Porte de Versailles |
| SNC | Société en nom collectif |
| TC | Tribunal des conflits |
| TRI | Taux de rentabilité interne |
| UGSU | zone urbaine de grands services urbains |
| UIA | Union of International Associations |
| VAN | Valeur actuelle nette |
| VNC | Valeur nette comptable |

Réponse de la Secrétaire générale de la Ville de Paris

Conformément aux articles L. 243-4 et L. 243-5 du code des juridictions financières, la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France a adressé ses observations définitives le 2 juin 2020 à la Ville de Paris qui disposait du délai d'un mois pour communiquer en retour sa réponse écrite.

La chambre a reçu le 10 juillet 2020 une lettre de la Secrétaire générale de la Ville de Paris. N'émanant pas de l'ordonnateur, la Maire de Paris, cette lettre ne peut être considérée comme la réponse de la collectivité. L'article R. 243-13 du code précité précise en effet que le destinataire du rapport d'observations définitives peut adresser à la chambre une réponse « qu'il signe personnellement ».

La chambre n'avait donc pas l'obligation de joindre à son rapport d'observations définitives la réponse de la Secrétaire générale de la Ville de Paris. Elle a néanmoins choisi de le faire à titre exceptionnel.



La Secrétaire Générale

D20SGVP-000533

Paris, le 9 JUL. 2020

La Maire de Paris

à

Monsieur le Président de la Chambre Régionale des Comptes d'Ile-de-France

Objet : Réponse de la Ville de Paris au rapport d'observations définitives de la CRC relatif au Parc des Expositions de la Porte de Versailles

Par courrier en date du 2 juin 2020, vous avez bien voulu m'adresser le rapport d'observations définitives de la Chambre relatif au Parc des Expositions de la Porte de Versailles.

Ce rapport appelle un certain nombre de remarques que vous trouverez ci-après.

La Ville tient tout d'abord à souligner que l'exploitation du Parc des Expositions, site majeur pour l'activité de foires et salons et le tourisme d'affaires, fait l'objet d'un contrôle adéquat de l'autorité concédante. Le contrat de bail emphytéotique administratif (BEA), associé à une concession de travaux, attribué en 2013, a ainsi permis de relever le défi fondamental de la modernisation de l'équipement grâce à la contractualisation d'un programme ambitieux d'investissement de plus de 600 M€. La réalisation de ces travaux fait l'objet d'un suivi particulier au travers d'un marché public de suivi dédié. En outre, le nouveau contrat permet à la Ville de percevoir une redevance substantiellement supérieure à celle de l'ancienne délégation de service public, au bénéfice de ses intérêts financiers (redevance fixe de 16 M€ au minimum, à comparer aux 13,1 M€ perçus en moyenne entre 2008 et 2013).

Par ailleurs, la Ville souhaite réaffirmer avec force que la procédure de résiliation de l'ancienne délégation de service public et la procédure de passation d'un BEA-concession de travaux ont respecté le cadre légal et réglementaire en vigueur.

La Ville réaffirme à cet égard la régularité du principe de l'indemnisation de l'ex-délégué pour résiliation unilatérale du contrat de délégation de service public (DSP) par l'autorité délégante. De jurisprudence constante, le titulaire d'une DSP dans cette situation doit être indemnisé de l'intégralité de son préjudice, en l'espèce des pertes subies du fait de la résiliation mais également du manque à gagner jusqu'au terme normal du contrat. Cette analyse a également été confirmée par la Direction régionale des finances publiques (DRFiP).

Monsieur Christian MARTIN
Président de la Chambre Régionale des Comptes d'Ile-de-France
6, cours des Roches
77186 Noisiel

Aussi, contrairement à ce qu'indique la Chambre, la Ville a déterminé l'indemnité de résiliation en estimant les deux éléments rappelés ci-dessus. D'une part, la valeur nette comptable des biens de retour au 31 décembre 2014, date de fin anticipée de la DSP, a été estimée à 111 M€ sur la base de l'inventaire prévisionnel détaillé de la délégation pour 2014. D'autre part, la Ville a modélisé dès 2012 plusieurs plans d'affaires prévisionnels courant sur les douze dernières années de contrat pour estimer de manière documentée la perte de bénéfices futurs et verser un montant correspondant au préjudice réel subi par le délégataire sortant. In fine, ce montant a été évalué à 152 M€, dans la fourchette basse des résultats des différentes modélisations et à un niveau très inférieur au montant initialement demandé par le délégataire sortant (390 M€).

S'agissant de la procédure de passation du BEA-concession de travaux, la Ville souhaite tout d'abord rappeler que le choix du BEA répondait en tous points aux attentes de la Ville, en permettant d'optimiser l'équilibre économique du contrat au service de ses intérêts financiers.

La Ville souhaite également souligner que la durée globale de la procédure, comme de chaque étape intermédiaire, était parfaitement conforme aux obligations réglementaires. Il s'est ainsi passé deux ans entre la délibération annonçant la résiliation prochaine de la DSP et l'attribution de la concession et la signature du contrat.

Par ailleurs, la Ville souhaite rappeler à la Chambre qu'il est inhérent à toute procédure de sélection en vue de l'attribution d'un contrat public comprenant l'occupation d'une emprise domaniale que le titulaire sortant dispose d'une connaissance fine du site. Pour autant, l'ensemble de la documentation remise dans le cadre de la consultation et les différentes visites organisées sur place ont permis à tous les candidats de disposer de toutes les informations nécessaires à la constitution de leur offre.

In fine, la passation du BEA-concession de travaux a mis en concurrence deux opérateurs, classés selon trois critères, classés par ordre décroissant d'importance. La Ville était accompagnée par un cabinet indépendant dans l'analyse des offres et il avait été décidé la mise en place d'une commission spéciale composée d'élus chargée notamment d'auditionner les candidats et d'analyser les offres. Il est important de rappeler à cet égard que l'analyse concluait à placer Viparis en premier sur le critère n°1, portant sur la définition d'un programme de travaux de modernisation du Parc. Le programme de travaux de Viparis était en effet supérieur de 15% en valeur actuelle nette (VAN) à celui de l'autre candidat. Viparis a également été classé premier sur le critère n°2 relatif aux éléments financiers, composé d'une part de la redevance et d'autre part du droit d'entrée. La différence en matière de proposition de redevance était notable, la redevance cumulée attendue dans l'offre de Viparis étant supérieure de 33% à celle de l'autre candidat. Les deux offres ont été jugées équivalentes sur le critère n°3 portant sur la qualité du projet en matière architecturale, environnementale et d'insertion urbaine.

Aussi, la Ville souhaite souligner avec fermeté que le principe de demander un droit d'entrée dans le cadre de la procédure de passation du BEA-concession de travaux était parfaitement autorisé. Un tel droit d'entrée est justifié en l'espèce par l'ouverture à la concurrence d'un marché qui aurait dû en principe rester fermé pendant encore 15 ans, et donc la possibilité pour de nouveaux acteurs potentiels d'accéder à ce marché, mais également par l'interdiction pour les personnes publiques de céder leurs biens à vil prix.

Ce droit d'entrée constituait une composante du critère n°2 financier. Les éléments rappelés ci-dessus mettent en avant que même dans le cas où les candidats auraient présenté un même montant, Viparis serait resté classé en tête sur ce critère en raison d'une différence notable en matière de proposition de redevance.

Au demeurant, la Ville conteste l'analyse de la Chambre selon laquelle Viparis pouvait aisément proposer un montant de droit d'entrée élevé, dans la mesure où celui-ci serait automatiquement compensé par la Ville au titre de l'indemnité de résiliation. En effet, comme présenté ci-dessus, la Ville a procédé elle-même à une estimation de l'indemnité due au titre de la résiliation.

Enfin, la Ville souhaite rappeler que le règlement de consultation des offres initiales, en toute transparence, prévoyait la possibilité de faire évoluer les modalités relatives au droit d'entrée et de la part fixe de la redevance. Les précisions intervenues en matière de modalités de « versement » du droit d'entrée ont été apportées afin de préserver les intérêts de la Ville. Elles ont permis de clarifier l'ensemble des scénarios de versement envisageables, et donc sécuriser la suite de la procédure. Ainsi, conformément à l'avis de la DRFIP, le titre de recettes relatif au versement du droit d'entrée a bien été émis par la Ville. L'absence de décaissement relève d'une décision de la DRFIP.

En dernier lieu, la Ville ne partage pas les conclusions de la Chambre sur le programme Mixcité, et rappelle par ailleurs que les impacts de la crise sanitaire que nous traversons impliquent nécessairement une réévaluation du projet au regard des évolutions du secteur du tourisme d'affaires.

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

Pour la Maire de Paris et par délégation,
La Secrétaire Générale,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Aurélien' or similar, with a long, sweeping underline that extends to the right.

Aurélie ROBINEAU-ISRAËL



« La société a le droit de demander compte
à tout agent public de son administration »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

Chambre régionale des comptes Île-de-France

6, Cours des Roches

BP 187 NOISIEL

77315 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2

Tél. : 01 64 80 88 88

www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france