



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SA RÉPONSE

VILLE DE PARIS
« Opération d'aménagement des Halles »

Exercices 2002 et suivants

Observations
délibérées le 17 juillet 2018

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	5
RAPPEL(S) AU DROIT ET RECOMMANDATIONS.....	9
OBSERVATIONS	10
1 RAPPEL DE LA PROCÉDURE	10
2 CONTEXTE DE L'OPÉRATION DE RÉAMENAGEMENT.....	11
2.1 Le contexte historique.....	11
2.2 Synthèse du projet de rénovation	11
2.3 La répartition des droits fonciers.....	12
2.4 Le développement du nouveau projet urbain	13
3 UNE OPÉRATION COMPLEXE SOUS DE NOMBREUX ASPECTS	15
3.1 L'imprécision des périmètres en surface et souterrains de l'opération.....	16
3.2 Une opération d'urbanisme de plus en plus réduite pour contenir les coûts.....	16
3.3 L'imprécision des coûts	18
3.3.1 La question délicate du financement de l'opération.....	18
3.3.2 Les incertitudes dans le financement de l'opération.....	19
3.3.3 La nécessité d'une participation au financement des travaux du groupe Unibail-Rodamco était évidente pour la Ville	21
3.3.4 L'appréciation du coût global de l'opération est délicate.....	23
4 LA POSITION DEFAVORABLE DE LA VILLE DANS LA CESSIION DE L'ENSEMBLE DOMANIAL.....	37
4.1 Les droits à la veille de la cession.....	38
4.1.1 L'origine de la situation : les décisions des années 70	38
4.1.2 Les volumes concernés par les cessions	38
4.2 La très grande difficulté de trouver un bon prix.....	40
4.2.1 L'élargissement du champ des négociations a rendu encore plus complexe la détermination de la valeur de marché.....	41
4.2.2 Les effets de la faiblesse des positions de la Ville dans les négociations.....	42
4.2.3 Selon la Ville, l'absence d'appel à la concurrence résulte des difficultés de mise en œuvre d'une procédure d'expropriation,	43
4.2.4 L'absence de prise en compte de l'état de « vétusté » du centre commercial	45
4.2.5 Les exploitants de la SCFHP ont su rester ferme sur des positions qui ne pouvaient que s'affermir, la Ville ayant laissé le temps jouer contre elle	45
4.2.6 Les échanges et cessions de droits : l'économie globale du protocole d'accord du 18 novembre 2010	46
4.2.7 L'évaluation de la transaction et les questions qu'elle pose.....	47
4.2.8 Une contraction irrégulière des opérations d'indemnisations et de cessions.....	48
4.3 Un accord résolument favorable à l'acquéreur	50
4.3.1 Les avantages accessoires concourent à une participation financière en trompe-l'œil	50
4.3.2 Les autorisations d'agrandissement des surfaces commerciales	51
4.3.3 La nouvelle situation résultant de la mise en œuvre du protocole d'accord du 18 novembre 2010.....	52

4.3.4	La complexité de la gestion des parties communes, à la veille et après le réaménagement.....	53
4.3.5	L'intérêt d'engager une réflexion sur la dévolution du domaine immobilier de la Ville de Paris	55
5	LA CONDUITE DES TRAVAUX.....	60
5.1	Le mandat de maîtrise d'ouvrage délégué à la Société PariSeine.....	61
5.1.1	L'absence d'intérêt d'autres entreprises sur l'attribution du mandat d'ouvrage	61
5.1.2	L'exécution du mandat de maîtrise d'ouvrage déléguée	63
5.2	L'évolution du projet confié à la SEM et les marchés de maîtrise d'œuvre urbaine et architecturaux.....	64
ANNEXES.....		66

SYNTHÈSE

Le domaine commercial du Forum des Halles et ses parkings, dans le 1^{er} arrondissement de Paris, ont été construits en suivant les stipulations de plusieurs baux à construction contractés le 22 juillet 1976 et le 29 novembre 1985.

Comme dans tous contrats de cette nature, en échange de la cession temporaire de l'usufruit des propriétés, le preneur s'engageait non seulement à la construction, mais aussi, pendant toute la durée du bail, à conserver en bon état d'entretien les constructions édifiées. À la fin du bail, en définitive porté à 80 ans, la Ville devait récupérer la totalité des constructions, sans devoir verser d'indemnisation au locataire.

Trois propriétaires principaux se partageaient initialement les lieux : l'État, la RATP et la Ville de Paris, mais la Société civile du Forum des Halles de Paris (SCFHP) filiale du groupe Unibail-Rodamco dont le gérant est la Société Espace Expansion, disposait en raison de ces baux à construction, de droits sur tous ces volumes immobiliers.

Ayant, lors de la signature, figé ses droits contre le versement de 6,7 M€ (79 MF) et des revenus modestes de 20 € le mètre carré par an, la Ville avait renoncé à ses pouvoirs d'aménagement urbanistique pendant une très longue période. Ces baux à construction, prévus pour durer jusqu'à 2020 pour les parkings et jusqu'à 2055 pour les surfaces commerciales, ont toutefois pris fin le 1^{er} janvier 2011 à la suite de la cession foncière de l'ensemble des biens domaniaux de la Ville à la Société civile du Forum des Halles de Paris (SCFHP).

L'opération du nouvel aménagement des Halles, conduite depuis le début des années 2000, a permis de réaliser un important projet de requalification urbaine au centre de Paris.

Dès son origine, en 2002, le projet de rénovation prévoyait le réaménagement des accès de surface et souterrains au Forum et aux pôles de transport ainsi que la réorganisation du Jardin des Halles. La RATP et le syndicat des transports d'Île-de-France (STIF), aujourd'hui Île-de-France Mobilités, en concertation avec la Ville de Paris, poursuivaient de leur côté un projet de restructuration du pôle de transport et notamment de la salle d'échange de la gare RER (lignes A, B et D).

L'exposé des motifs de la délibération du conseil de Paris des 9, 10 et 11 décembre 2002 prévoyant la mise en valeur du quartier des Halles fixait en effet des ambitions modestes à l'opération en matière de bâti. L'opération, confiée à une société d'économie mixte de la Ville (SEM PariSeine) a pourtant abouti à la fin de l'année 2005 à des choix majeurs en matière d'urbanisme.

Notamment, un concours international d'architecture pour la conception du projet d'un « abri urbain recouvrant pour partie le Forum » a été organisé pour aboutir à l'été 2007 au choix du Projet « Canopée » proposé par l'équipe de Patrick Berger et Jacques Anziutti, lauréats du concours.

Entre l'idée d'origine, formulée en 2002, et l'arrêt définitif du programme de réalisation de l'opération, en 2009, les orientations ont été fortement modifiées. Ainsi les équipements publics ont été revus à la baisse et les voiries, incluses dans le périmètre de la ZAC Halles Ouest sur lequel le projet était calé, ont été exclues, ainsi qu'un certain nombre d'équipements réalisés sur le site mais traités hors de l'opération.

Lorsque le conseil de Paris a arrêté définitivement le projet, son coût global était évalué à 760 M€ HT, dont 60 M€ de provision pour aléas (valeur janvier 2009). Hors pôle transport (tous maîtres d'ouvrages confondus) estimé à 160 M€ HT, le montant de l'opération était prévu à 600 M€ HT.

À la fin 2017, au début du contrôle de la chambre, l'enveloppe de l'opération de réaménagement du quartier des Halles, pôle transport inclus, atteignait 918 M€ et la provision pour aléas était réduite à 16 M€. L'augmentation du coût du projet était alors de +20,8 % par rapport à l'enveloppe d'origine (2009).

Le caractère limité de cette hausse, eu égard à l'ampleur et la complexité de l'opération, s'explique en partie par la réduction de certains postes de dépenses sur certains projets de l'opération d'aménagement.

L'opération a été financée partiellement par la cession de l'un des centres commerciaux les plus fréquentés de France

Le budget de l'opération des Halles a souffert de faiblesses dans l'évaluation des contributions extérieures, l'ensemble des participations prévues en 2003 n'ayant pu être réalisé.

Ainsi des contributions privées devaient assurer une partie du financement de l'opération. Il était prévu que les concours du groupe Unibail-Rodamco apporteraient, en raison du bénéfice tiré en termes commerciaux de l'opération, 238 M€ de recettes¹. Toutefois, ces concours se sont transformés en une vente de l'ensemble domanial à la société gestionnaire du centre commercial.

Pour autant, dès 2008, il était certain que le groupe Unibail-Rodamco ne participerait pas au projet sans obtenir la cession globale du centre commercial. Il en avait déjà manifesté l'intention plusieurs années auparavant. Aussi, dès lors que les opérations avaient été engagées, la Ville s'est trouvée dans une position défavorable pour mener les négociations avec les éventuels financeurs et surtout l'occupant des lieux.

S'agissant du montant réellement versé pour cette cession, la chambre ne partage pas l'estimation du montant avancé par la Ville, selon laquelle, les recettes nettes tirées des cessions s'élèveraient à 264,4M€⁽¹⁾.

Pour sa part, la chambre estime que ce montant doit être diminué des dépenses qui ont été supportées par la Ville alors que le droit commun, auquel la Ville et son co-contractant ont dérogé, prévoit qu'elles soient prises en charge par l'acquéreur. Après avoir opéré ces déductions et retranché le montant de certaines indemnités versées au groupe, l'estimation de la chambre est que la Ville n'a récupéré en définitive que 141,9, M€ du groupe Unibail-Rodamco.

En contrepartie, le groupe a obtenu la propriété d'un domaine immobilier, après qu'il a été rénové par la Ville, de près de 100 000 m² en plein centre de Paris. Cet ensemble constitue l'un des parcs de commerces les plus fréquentés de France.

Le prix de la cession semble résulter d'une position défavorable de la Ville de Paris dans la négociation, ainsi que de la faible transparence de l'opération.

Afin de pouvoir réaliser les travaux de la Canopée sur des volumes donnés à bail, la Ville a souhaité récupérer les emprises foncières concernées (5 000 m² environ). S'il était donc logique que des redécoupages fonciers soient opérés à la marge, ils ont, de fait, pris une grande ampleur.

¹ Servitude de la salle d'échange, versée à la RATP pour 2,4 M€, incluse

En effet, la récupération des surfaces concernées par l'emprise foncière que nécessitait la construction de la Canopée était limitée. Mais les négociations ont rapidement conduit à céder la totalité des volumes commerciaux, les parkings adjacents ainsi que divers volumes du domaine public ainsi que les surfaces libérées de la circulation automobile comme le barreau Nord Sud ou les liaisons verticales et horizontales du site. Ceux-ci n'étaient pourtant en aucune façon inclus dans le périmètre des baux à construction.

De surcroît, au moment de ces négociations, le marché de l'investissement immobilier subissait les effets d'une grave dépréciation, générée d'une part par le resserrement du crédit et la crise boursière et d'autre part, par le faible ajustement des valeurs sur le marché français. Les volumes investis en immobilier d'entreprise avaient chuté depuis 2007 entre - 57,5 et - 82 % pour les investissements en commerces en Île-de-France.

Au cours de la période envisagée pour la vente totale, au-delà des stricts besoins de la construction de la Canopée et de la mise aux normes du site, le contexte était donc fortement défavorable à la Ville.

Invoquant de multiples raisons telles que la complexité de la procédure ou encore les délais que supposaient la rupture des baux à construction, la Ville n'a pas fait appel à d'autres acheteurs. Elle a retenu le groupe exploitant le domaine commercial et les parkings pour vendre ces propriétés qu'elle détenait à un titre ou un autre.

Par voie de conséquence, en l'absence de valeur de marché déterminée par le jeu de la concurrence, le prix de cession ne pouvait résulter que de l'accord entre la Ville et le titulaire des baux commerciaux, ce dernier ayant engagé une action judiciaire pour bloquer toute réalisation de l'opération déjà engagée.

Sans arbitrage du marché, la complexité de la fixation du prix de vente s'explique aussi bien par le caractère inédit de cette transaction et l'absence de cessions comparables que par la multiplicité des valeurs à étudier : indemnisations de commerce pour la durée momentanée des travaux de la Canopée ; indemnisation de la société pour des baux restant à courir ; cessions immobilières de surfaces très disparates et présentant des servitudes considérables.

De plus au cours de l'année 2009, plusieurs éléments ont rendu plus complexe encore la détermination de la valeur de marché. Ainsi doit on mentionner l'élargissement du champ des négociations à des acquisitions complémentaires et la révision de la clef de répartition des charges d'entretien des rues du Forum.

En tout état de cause, il aurait été cohérent que l'évaluation de leur valeur nette de toute servitude fût très sérieusement analysée avant la transaction. En effet, pour l'essentiel des biens cédés, l'opération ne présentait pas seulement des cessions mais aussi des indemnisations pour rupture anticipée de baux à construction versées au même bénéficiaire. Or le protocole signé entre les partenaires ne décompose pas ces opérations.

S'agissant d'actifs aussi importants, il aurait été de bonne gestion de dissocier les indemnisations et les cessions pour en fixer respectivement la valeur. Ainsi, il aurait été logique de considérer d'une part l'indemnisation d'Unibail-Rodamco pour la fin anticipée du bail à construction et d'autre part la valeur de l'ensemble immobilier au moment où il était cédé, c'est-à-dire net de tout bail à construction et de toute emprise.

La chambre ne méconnaît pas la difficulté de déterminer la valeur des biens cédés, ainsi que la complexité particulière de l'opération. Toutefois, une analyse précise et distincte du coût des opérations aurait garanti une meilleure transparence financière de l'ensemble. Elle aurait conduit, en s'inspirant des principes budgétaires d'universalité et de non compensation des recettes et des dépenses, à disposer d'une évaluation plus précise. Elle aurait surtout pu aider la Ville à choisir un acquéreur en meilleure connaissance de cause, et

à organiser, au besoin, une procédure ouverte de cession présentant plus de garanties d'impartialité et de transparence.

Les autorisations d'agrandissement des surfaces commerciales semblent avoir été obtenues dans des conditions irrégulières.

Dans la mesure où le projet avait pour but la réalisation de locaux à usage de commerce, sa mise en œuvre a nécessité l'obtention de plusieurs autorisations d'agrandissement commercial délivrées par la Commission départementale d'aménagement commercial (CDAC), que ce soit au bénéfice de la Ville de Paris, de la Société civile du Forum des Halles de Paris (SCFHP) ou de la RATP.

Des représentants de la Ville ont siégés dans cette commission, alors qu'aucun membre de la commission départementale ne peut délibérer dans une affaire pour laquelle il représente ou a représenté une ou des parties. En s'appuyant sur des autorisations délivrées dans ces conditions, la Ville a pris le risque d'un recours contentieux.

La Ville devra élaborer une stratégie en matière de baux à vocation de construction de commerces.

Il apparaît que les baux emphytéotiques ou à construction signés par la Ville sont peu protecteurs des intérêts publics. En effet, ils ne contiennent aucune clause de sortie en cours de bail à la demande de l'une ou l'autre partie.

La Ville ne peut donc, pendant des périodes très longues, voire centennales du fait des prolongations, ni vendre, ni opérer des opérations d'aménagement, sans s'exposer au risque du dédommagement des locataires, dans des conditions exagérément déséquilibrées.

Par ailleurs, la Ville ayant insisté sur le fait qu'elle n'avait pas vocation à posséder des propriétés commerciales, ces outils juridiques, qui ont pour objet de lui conférer à terme la propriété de commerces, ne paraissent plus appropriés lorsque le titulaire du bail est une société dédiée au commerce.

Ces faiblesses mettent en lumière la nécessité pour la Ville de mieux préserver ses intérêts à long terme. Il convient que la collectivité retienne une stratégie précise de gestion de sa politique immobilière et qu'elle la mette en œuvre de façon plus efficace.

RAPPEL(S) AU DROIT ET RECOMMANDATIONS

Au terme de ses travaux, la chambre adresse les recommandations reprises dans la présente section.

Les recommandations adressées par la chambre sont les suivantes :

- Recommandation n° 1 : Soumettre les cessions de biens immobiliers de la Ville ou la mise à disposition de son domaine à des sociétés commerciales à des mesures de publicité et de mise en concurrence. 57
- Recommandation n° 2 : Prévoir une clause de sortie ou d'adaptation dans les baux à long terme signés par la collectivité. 58
- Recommandation n° 3 : Définir une stratégie lisible de la Ville en ce qui concerne les baux à construction au profit de sociétés privées n'ayant pas un objet social d'intérêt général, dans la mesure où la Ville n'a pas vocation à posséder des commerces en fin de bail, 60
- Recommandation n° 4 : Evaluer explicitement, au-delà d'un seuil à déterminer, en matière de marchés publics, la nécessité de ne pas donner suite pour motif d'intérêt général à la consultation, si celle-ci ne suscite qu'une seule candidature. 62
-

OBSERVATIONS

1 RAPPEL DE LA PROCÉDURE

En exécution de son programme annuel 2017, la chambre a examiné le bilan de l'opération de réaménagement des Halles de la Ville de Paris.

Dans sa séance du 7 décembre 2017, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été portées à la connaissance le 24 janvier 2018 de :

- la maire de Paris, Mme Anne Hidalgo et son prédécesseur M. Bertrand Delanoë ayant comme mandataire M. Damien Botteghi, Secrétaire Général Adjoint de la Ville de Paris, qui ont répondu le 12 avril 2018 ;
- la société civile du Forum des Halles et Espace Expansion, filiales du groupe Unibail-Rodamco² par Mme Anne-Marie Sancerre³, réponse enregistrée au greffe le 26 mars 2018 ;
- la société PariSeine par madame Bouleau-Saïde (réponse du 29 mars 2018).

Des extraits des observations provisoires ont été adressés au préfet de Paris, préfet de la région Île-de-France (qui n'a pas répondu), le directeur régional des finances publiques d'Île-de-France (qui a répondu le 26 mars 2018), M. Sautter ancien adjoint aux Finances de la Ville de Paris (qui n'a pas répondu).

Par ailleurs, la Ville de Paris comme le groupe Unibail-Rodamco par l'intermédiaire de sa filiale la société Espace Expansion ont demandé à être entendus en application des dispositions de l'article L. 243-6 du code des juridictions financières. Ces auditions ont eu lieu le 26 juin 2018.

Après tenue de ces auditions et analyse de l'ensemble des réponses reçues, la chambre régionale des comptes Île-de-France, en sa quatrième section, a arrêté, lors de sa séance du 17 juillet 2018, les observations définitives, ci-après développées.

Ont participé au délibéré, présidé par M. Stéphan, président de section, MM. Sentenac, Adment, Grenier, et Prigent, premiers conseillers.

Ont été entendus :

- en son rapport, M. Adment, premier conseiller assisté de Mme Duval, vérificatrice.
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, le procureur financier,

Mme Barbe, auxiliaire de greffe, assurant la préparation de la séance de délibéré et tenant les registres et dossiers.

² Groupe Unibail-Rodamco-Westfield actuellement

³ Directrice générale de la SCI Forum des Halles de Paris par SAS Espace Expansion

2 LE CONTEXTE DE CETTE OPÉRATION DE RÉAMÉNAGEMENT

2.1 Le contexte initial

Par délibérations des 24 octobre 1968 et 11 juillet 1969, il y a cinquante ans, le Conseil de Paris a décidé d'entreprendre dans le quartier des Halles (1^{er} arrondissement) une vaste opération d'urbanisme. La réalisation de la zone d'aménagement concerté (ZAC) des Halles créée par arrêté ministériel du 23 mars 1971 avait été concédée par la Ville de Paris à la société d'économie mixte de rénovation et de restauration du secteur des Halles « SEMAH ».

Le réseau express régional d'Île-de-France (RER) a été inauguré en 1977 et le Forum des Halles, achevé en 1986. La ZAC a été clôturée fin 2008. Il s'agissait de la plus grande réalisation d'urbanisme souterrain jamais entreprise en France qui associait :

- un pôle de transport en commun assurant l'interconnexion de trois lignes du RER (A, B et D) et de quatre lignes de métro;
- des équipements publics sportifs et culturels dont 21 salles de cinéma et en surface un jardin public d'environ quatre hectares, un hôtel et des parkings ;
- un centre commercial de 60 000 m², le Forum Des Halles construit par le groupe Unibail-Rodamco en deux phases, 1979-1981 (Ancien Forum) et 1986-1988 (Nouveau Forum), suivant les dispositions de deux baux à construction signés respectivement le 22 juillet 1976 et le 29 novembre 1985⁴.

Une première réhabilitation du Forum par la Ville est intervenue en 1995. L'usage du RER, l'attractivité du centre commercial régional et des boutiques installées aux abords du Forum ainsi que la création d'une vaste zone piétonne avaient sans doute conduit à une utilisation intensive de cet espace.

Les superstructures du Forum des Halles vieilles d'à peine 18 ans et réhabilitées sept ans auparavant témoignaient selon l'exposé des motifs du projet de réaménagement, « déjà d'un vieillissement prématuré » sous l'effet de la corrosion, des infiltrations et de la pollution⁵.

En 2002, à la veille du lancement du réaménagement, outre le caractère vieillissant des pavillons construits par Jean Willerval, les difficultés se concentraient sur la station de métro/RER et sur l'intérieur du centre commercial dont les faux plafonds et l'éclairage confortaient un sentiment d'insécurité.

2.2 La synthèse du projet de rénovation

Dès son origine, au début des années 2000, et jusqu'en 2009, le projet de rénovation des Halles prévoyait le réaménagement des accès au forum et aux pôles de transport et la réorganisation du Jardin des Halles.

⁴ Code de la construction : articles L. 251-1 et s. et R. 251-1 et s. Dans un bail à construction, le propriétaire du sol (la Ville) confère un droit réel immobilier à un promoteur (ici la société Unibail-Rodamco) d'édifier des constructions. Tant que le bail se poursuit, le promoteur peut exploiter, hypothéquer, utiliser les constructions notamment pour en percevoir les fruits. Il doit les conserver aux normes. A la fin du bail, sans aucune indemnisation, le propriétaire récupère ces biens construits.

⁵ Les pavillons des Halles construits par l'ingénieur Baltard avaient duré cent ans

Ce projet retenait les éléments suivants :

- a) *La réorganisation des parvis* : il était envisagé d'étendre le secteur piétonnier sur le pourtour du jardin et de la rue du Pont-Neuf, en supprimant les entrées et sorties du tunnel au niveau des rues du Pont-Neuf, Berger et Coquillière et rue des Halles, de réduire les voies souterraines et de faciliter les accès entre le niveau -3 et - 4 en installant de nouveaux « travelators ».
- b) *En surface de l'opération, la création d'une canopée et de nouveaux jardins* :
- une canopée au-dessus du forum souterrain, élevée sur 3 niveaux d'une surface utiles de 14.000 m² ;
 - la réorganisation du Jardin des Halles en créant un nouvel espace de plain-pied avec une grande promenade centrale permettant de relier la Bourse du commerce au boulevard Sébastopol.
- c) *La transformation des surfaces souterraines* :
- les espaces de circulation étaient composés de la voirie souterraine qui représentait 4,2 kilomètres hors stationnement automobile et d'une zone piétonne de 15 hectares à l'extérieur et près de deux hectares à l'intérieur du Forum ;
 - le Forum des Halles qui rassemblait les espaces RATP de la salle d'échange et des quais, les espaces commerciaux (gérés principalement par Espace Expansion), les parcs de stationnements souterrains, les voies publiques automobiles et piétonnes ainsi que les équipements publics municipaux compris entre la rue Pierre Lescot et la Bourse du Commerce et entre la rue Berger et la rue Rambuteau.

Au total, comme le mentionnent les développements qui suivent, l'enchevêtrement des acteurs⁶, des compétences et de propriétés foncières du Forum des Halles ont largement contribué à rendre fort complexe la gestion de cette opération.

2.3 La répartition des droits fonciers

L'opération de réaménagement des Halles de Paris se distingue d'autres opérations d'aménagement en raison de l'enchevêtrement complexe des démembrements de la propriété foncière de l'ensemble immobilier.

Trois propriétaires principaux se partageaient les lieux : la RATP, l'État et la Ville de Paris⁷. Mais il existait plusieurs titulaires de droits sur ces volumes immobiliers, à titre principal une société civile, la Société civile du Forum des Halles de Paris (SCFHP)⁸ filiale du groupe Unibail-Rodamco, titulaire de baux à construction⁹ pour partie sur les locaux commerciaux et les bâtiments réalisés en superstructure sur la dalle des Halles jusqu'en 2055.

⁶ Espace-Expansion, filiale du groupe Unibail-Rodamco titulaire de baux à construction dont certains jusqu'en 2055, Société d'exploitation du parking et du forum des Halles de Paris (SEPFHP), elle-même filiale du groupe Unibail-Rodamco ; Ville de Paris, propriété foncière ; SEM Paris Centre (gestionnaire de certaines parties du forum pour le compte de la Ville -voiries souterraines, serres, équipements sportifs, Forum des images) devenue Sem PariSeine, Suez-Lyonnaise des Eaux (CPCU).

⁷ Par l'intermédiaire d'une de ses SEM.

⁸ Aujourd'hui le capital social de SCFHP est détenu conjointement par des filiales d'Unibail-Rodamco (65%) et d'AXA (35%). Son mandataire social est la société Espace Expansion, filiale du Groupe Unibail-Rodamco.

⁹ L'article L251-1 du Code de la construction et de l'habitation définit le bail à construction comme un bail par lequel le preneur s'engage, à titre principal, à édifier des constructions sur le terrain du bailleur et à les conserver en bon état d'entretien pendant toute la durée du bail.

Cette situation contractuelle résultait d'une négociation conduite en 1976 entre la société Unibail et la Ville de Paris. La Ville avait accordé, en échange de la construction du Forum et du versement par avance de 79 millions de francs (6,7 M€) versés entre 1976 et 1980, un bail à construction, en définitive porté à 80 ans contre un loyer de 20 euros le mètre carré par an.

Ayant de la sorte, à cette époque, figé ses droits contre des revenus qui se sont révélés être sans aucun rapport avec la rentabilité (une des meilleures d'Europe) du parc de commerces, la Ville avait renoncé à ses pouvoirs d'aménagement urbanistiques pendant une très longue période.

La Ville reconnaît que le centre commercial engendre depuis l'origine des redevances annuelles particulièrement faibles. Elle souligne toutefois que le potentiel commercial d'un centre entièrement enterré et imbriqué constituait une nouveauté pour l'époque, et que cette rentabilité pouvait sans doute être difficile à apprécier lors de sa conception.

Le groupe Unibail-Rodamco évoque en effet les difficultés commerciales qui ont marqué le début du Forum des Halles. Ces difficultés étaient dues en partie à la conception presque labyrinthique du lieu, très difficile à sécuriser et à la présence de plusieurs centaines de personnes sans domicile ou indésirables qui y élaient domicile par le passé. Le groupe estime que *« ce n'est qu'à partir de 1995 environ que les commerces du niveau -3 ont commencé à rencontrer un niveau de fréquentation convenable. En revanche, les commerces du rez-de-chaussée et des niveaux -1 n'ont jamais eu le succès escompté. »*

La collectivité estime que *« les choix opérés dans les années 70 et 80 constituaient pour la Ville des éléments de contrainte qu'elle était tenue de prendre en compte : l'élaboration d'un protocole avec Unibail a eu pour objet de remettre à plat cet état de fait »*.

Il existait enfin de nombreux baux à construction et emphytéotiques à la veille de l'opération. Depuis 1978 en effet, de nombreux baux emphytéotiques (avec la Société MAB, la RIVP, ACCOR, le CNES, l'État, la société Cohhegal, la Sem Paris Centre, la RATP et CEVO Invest) et de nombreux baux à construction (SCIFH, RIVP, sociétés MAB SA Relais et société Bayard d'Antin) avaient été conclus.

Tous ces baux ont été cédés par la société d'économie mixte d'Aménagement des Halles (SEMAH) à la Ville de Paris aux termes de plusieurs actes des 27 mai 1988, 21 septembre 1988, 23 octobre et 12 novembre 1990 (actes rectificatifs du 12 juin 1991 et du 9 janvier 1992).

2.4 Le développement du nouveau projet urbain

Une démarche de concertation encadrée par une charte et pilotée par la Ville a été mise en œuvre et plusieurs organes ont été mis en place (Garant de la concertation, Comité permanent de la concertation et son bureau, groupe de travail thématique) pour débattre de l'évolution du projet urbain.

Cette démarche de concertation a donné lieu à l'établissement d'un premier bilan, approuvé par le Conseil de Paris lors de sa séance des 6 et 7 avril 2009.

La Ville, sur la base des études préalables conduites à partir de 2003, a organisé une consultation d'urbanisme sous la forme de quatre marchés d'étude de définition simultanés.

Associés dès l'origine au projet par l'intermédiaire de la société immobilière, la Société Civile du Forum des Halles de Paris (SCFHP¹⁰- filiale du groupe Unibail-Rodamco et son associé Axa), a participé au financement (à hauteur de 0,1 M€ -convention tripartite de 2003) et suivi de nombreuses études de définition du projet.

Disposant d'une bonne connaissance du centre commercial que la Ville ne possédait pas, la société s'est aussi imposée comme l'interface obligé des relations de la collectivité avec les commerces.

Parallèlement à la concertation publique menée par la Ville de Paris, la société Espace Expansion a engagé une action d'information et de concertation régulière auprès des commerçants. Cela a permis de désigner un représentant permanent du groupement d'intérêt économique (GIE) des commerçants pour participer à toutes les réunions de concertation organisées par la Ville de Paris.

Ce processus global a abouti à la fin de l'année 2005, au choix de la proposition formulée par l'équipe réunie autour du cabinet SEURA. Celle-ci s'articulait essentiellement autour de la création d'un « *abri urbain recouvrant pour partie le Forum, d'une recomposition des espaces publics de surface autour d'un jardin rénové et d'une restructuration des espaces de circulation souterrains* ».

Le fait, plutôt inhabituel, est à relever que des réserves¹¹ ont été consignées à la demande de plusieurs membres de la commission sur le rapport de présentation de la commission d'appel d'offres du 15 décembre 2004.

Dans le cadre ainsi défini, la Ville de Paris, après un processus de concertation avec l'ensemble des intervenants du site, a organisé un concours international d'architecture pour la conception du projet de la nouvelle émergence du Forum.

Cette consultation a abouti à l'été 2007 au choix du projet « Canopée » ¹² proposé par l'équipe de Patrick Berger et Jacques Anziutti, lauréats du concours.

L'ensemble de l'opération a fait l'objet d'un mandat de maîtrise d'ouvrage déléguée à la société d'économie mixte PariSeine le 30 septembre 2009 et l'arrêt définitif du projet de réaménagement a été approuvé aux termes des délibérations prises par le Conseil de Paris les 6 et 7 avril 2009 (2009 DU-113 SG 72) ; approbation du bilan de concertation (SG 72-1°), arrêt du dossier définitif du projet (SG 72-2°).

Enfin, par délibérations des 29 et 30 mars 2010 (2010 DU 36 SG 61), le Conseil de Paris a déclaré d'intérêt général l'opération du réaménagement du quartier des Halles.

Entre temps le maire de Paris avait déposé une demande de permis de construire relative à la Canopée¹³, une demande d'autorisation d'exploitation commerciale relative à la Canopée¹⁴ et une demande de permis de démolir¹⁵ des pavillons dits de Willerval, précédemment en superstructure du forum des Halles, des verrières et du cratère ainsi que des circulations verticales.

¹⁰ Aujourd'hui le capital social de SCFHP est détenu conjointement par des filiales d'Unibail-Rodamco (65 %) et d'AXA (35%). Son mandataire social est la société Espace Expansion, filiale du Groupe Unibail-Rodamco, désignée par Unibail-Rodamco dans les développements qui suivent.

¹¹ Observation (M. X): « *le choix des critères de notation, leur absence de pondération et les notes attribuées sont contestables pour un projet qui ne dispose d'aucun financement ni d'aucun programme* ». Observation (Mme Y) : « *tous les projets étendent le centre commercial car cette demande est prévue au cahier des charges mais va à l'encontre des riverains et des élus* ».

¹² Edifice aux formes courbes d'inspiration végétale qui forme la nouvelle partie émergée des Halles, la Canopée est un terme habituellement utilisé pour désigner la partie supérieure des forêts, en contact direct avec l'atmosphère libre et les rayons du soleil.

¹³ Le 19 décembre 2008.

¹⁴ Le 3 juin 2009.

¹⁵ Le 16 mars 2010.

Le tableau en annexe 5 au présent rapport résume les grandes étapes du projet. Il en ressort que le retard de l'opération s'explique largement par la concertation approfondie conduite avec les résidents et les exploitants économiques ainsi que par les effets des multiples recours contentieux auxquels elle a donné lieu.

3 UNE OPÉRATION TRÈS COMPLEXE

Même en tenant compte de la complexité de l'opération qui mêle des maîtres d'ouvrages et des partenaires aux statuts multiples et des propriétés foncières enchevêtrées, il apparaît que la gestion de l'opération a connu des difficultés de réalisation qui sont dues, en partie, à l'imprécision de nombreux éléments du projet de réaménagement.

Pour mieux apprécier les enjeux financiers et juridiques de l'opération, il est important de réexaminer l'origine de l'aménagement initial.

Aux origines, le Conseil de Paris avait voté le 29 octobre 1970 l'aménagement du quartier dans le cadre d'une Zone d'Aménagement Concerté (zone d'aménagement concerté de rénovation urbaine des Halles) dont la réalisation avait été concédée à une société d'économie mixte de la Ville, la S.E.M.A.H¹⁶.

Parmi les divers programmes prévus dans le secteur Ouest de la zone figuraient, en particulier, un programme de commerces et de loisirs et deux parkings.

La S.E.M.A.H., en accord avec la Ville, a décidé que ces ensembles immobiliers devaient être construits dans le cadre de baux à construction et ces derniers ont été consentis à la Société Civile du Forum des Halles de Paris (SCFHP), constituée pour l'occasion.

Comme cela est prévu dans tous les baux de ce type, la société s'engageait à édifier des constructions de surfaces de vente et de réserve et à les conserver en bon état d'entretien pendant toute la durée du bail. Elle s'engageait aussi à effectuer à ses frais et sous sa responsabilité, les réparations de toute nature des constructions édifiées, y compris les grosses réparations.

Elle acceptait enfin de procéder à ses frais, à tous les travaux de ravalement prescrits par l'autorité publique « *aux époques et dans le temps impartis* ».

De fait, à la veille de l'engagement de l'opération, la société envisageait un chantier important de rénovation du forum, au minimum pour les dessertes commerciales, et rien n'assure qu'il ait été réalisé.

C'est la délibération des 9-10-11 décembre 2002 prévoyant « *la mise en valeur du quartier des Halles* » qui a décidé des opérations de réaménagement. Sur la base de cette délibération, le projet de maîtrise d'œuvre urbanistique général a été choisi et la coordination des travaux ultérieurs, organisée en avril 2009.

L'exposé des motifs de la délibération autorisant le maire de Paris « *à signer une convention avec la société civile du Forum des Halles et de confier un mandat d'études préalables à la Sem* » rappelle les objectifs du projet fixés par le Conseil de Paris : « *apaiser les situations de conflits sur l'espace public, améliorer la qualité du site, favoriser les échanges entre les quartiers des Halles et Beaubourg, requalifier les accès automobiles, améliorer le fonctionnement et la sécurité de la voirie souterraine, favoriser une réappropriation du jardin,*

¹⁶ Par la convention et le cahier des charges du même jour. L'arrêté de création de la Z.A.C. du secteur des Halles a été pris par le Ministre de l'Équipement et du Logement le 2 mars 1971. Le même jour le Préfet de Paris a signé la convention de concession.

clarifier les cheminements à travers le jardin ; faciliter l'accès au pôle de transports publics, améliorer la sécurité et la qualité des services ».

IL ajoute en dernier lieu, concernant le bâti du quartier, qu'il s'agit de : « *préserver et mettre en valeur les immeubles traditionnels, rationaliser et valoriser les équipements publics, mettre aux normes la centrale thermique et améliorer son insertion, améliorer l'accueil et le fonctionnement du centre commercial, conforter la fonction résidentielle, encourager la diversité commerciale et favoriser les animations* ».

La mission qui est alors confiée à la société d'économie mixte consiste à engager des études et lancer des marchés de définition pour la réalisation d'un projet d'urbanisme ultérieur, défini dans un cadre modeste de rénovation du quartier, à l'intérieur duquel la rénovation du centre commercial ne constitue qu'un sujet mineur.

Même si on peut relever la diversité des objectifs portant notamment sur l'espace public, le jardin, la voirie souterraine, les accès au pôle de transport, la qualité du site, les équipements publics, à l'analyse de cette délibération, rien ne donnait à penser que la volonté du conseil de Paris et du maire était de réaliser un projet de l'ampleur de celui qui a été engagé deux ans plus tard.

3.1 L'imprécision des périmètres en surface et souterrains de l'opération¹⁷

En 2002, le périmètre concerné par l'opération se superposait au secteur ouest de la ZAC des Halles et il incluait le réseau de voirie et de transport ainsi que les parcs de stationnement souterrains.

Le périmètre définitif de l'opération a été considérablement restreint par rapport au projet initial puisqu'il s'est finalement limité au Forum (ancien et nouveau), au jardin, aux voiries souterraines, aux parkings et à la salle d'échanges du RER.

Les voies publiques du quartier, notamment le secteur piétonnier, mais aussi les immeubles et certaines installations¹⁸ ont été exclus du programme.

La Ville a expliqué que le programme de réaménagement n'a retenu, pour les voiries de surface, que la rénovation ou réfection des zones directement impactées par le projet. Les autres espaces publics restaient entretenus dans le cadre normal de la gestion municipale de ces équipements, suivant un programme et un calendrier qui leur étaient propres.

3.2 Une opération d'urbanisme de plus en plus réduite pour contenir les coûts

Pour définir ce qu'elle souhaitait précisément faire, la Ville a dû recourir à un certain nombre de marchés de définition. Mais en raison de l'insuffisante détermination des orientations de l'opération, elle a été conduite à modifier plusieurs fois les lots des attributaires.

Dans le même temps, l'approfondissement du dossier que les études portées par la société d'économie mixte ont éloigné le projet de la conception originelle d'un réaménagement beaucoup plus modeste que celui qui avait prévalu initialement pour la Ville. Il en est résulté une augmentation sensible de son coût.

En définitive, au fur et à mesure que le projet avançait et que les coûts augmentaient, le périmètre de l'opération s'est restreint.

¹⁷ Projet de délibération 2002 DAUC 178-2° « mise en valeur du quartier des Halles » exposé des motifs.

¹⁸ Dont la centrale thermique, mentionnée comme constituant l'équipement de la zone par le cahier des charges de la ZAC – article 33.

La Ville a précisé que l'ensemble des travaux inscrits au programme de réaménagement des Halles était inscrit dans les dépenses de l'opération et qu'une décision relative aux modalités de réalisation ne constituait pas une remise en cause du programme de travaux.

La chambre relève toutefois, qu'entre les objectifs initiaux et la réalisation de l'opération, le parti d'aménagement a été fortement modifié.

Plusieurs exemples, extraits du rapport de la commission d'enquêtes publiques, l'illustrent. Ainsi un puits de lumière qui devait rendre visible le réseau ferré a été abandonné, les équipements publics ont été revus à la baisse, qu'il s'agisse de l'auditorium du conservatoire, du projet d'office du tourisme pour enfants, des salles de réunion pour les syndicats des salariés du Forum. De la même façon, les voiries environnantes qui étaient incluses dans le périmètre de la ZAC Halles Ouest, périmètre sur lequel le projet était initialement calé, en ont été exclues.

Il en a été de même de la rénovation de la centrale thermique, de la création de la déchetterie, d'une plate-forme logistique raccordée au réseau ferré souterrain, de la restructuration des équipements publics, du nouveau forum-extension et de la médiathèque musicale.

La réduction du périmètre a été identifiée assez rapidement, comme l'a noté le comité de suivi des travaux. Celui-ci a précisé que *« le budget initial dédié aux voiries de surface a été scindé en deux : une partie pour les travaux réalisés par la Sem PariSeine, une autre partie pour ceux réalisés directement par la Ville. M. (...) précise qu'au démarrage de l'opération le périmètre débordait un peu, il a été ensuite recadré sur celui du projet stricto-sensu au lancement des travaux »*.¹⁹

En réponse aux observations provisoires, la Ville a contesté cette appréciation selon laquelle le programme des équipements publics aurait été revu à la baisse : elle cite le « Parkour », lieu d'escalade et d'acrobatie urbaines, la maison des « pratiques amateurs » et un lieu « des musiques urbaines ».

La chambre en prend acte.

La Ville explique que l'absence actuelle de réalisation de ces équipements ne signifient pas qu'ils sont abandonnés en mentionnant, *« à preuve la création d'une plate-forme logistique ferrée ou l'ouverture au public du local déchets des services municipaux »*.

Entre la délibération fixant le cadre du programme de rénovation et la prescription du cadre de l'opération, une décennie s'est effectivement écoulée et la Ville a préféré renoncer à de nombreuses parties du projet initial.

Le projet issu de la délibération DAUC 178-2° de 2002 devait s'inscrire dans celui, plus vaste, de la révision générale²⁰ et l'élaboration, sur la partie du territoire couverte par les règles générales d'aménagement et d'urbanisme, du plan local d'urbanisme (PLU).²¹

Depuis 2006, le PLU a été plusieurs fois révisé et mis à jour, notamment en ce qui concerne l'opération des Halles avec la création d'un équipement public de type *« activité logistique ou service à la filière logistique »*.²²

Dès le 31 mai 2002, le Préfet de la région Île-de-France, Préfet de Paris, avait présenté au maire de Paris, un certain nombre d'enjeux qu'il estimait devoir être pris en compte par le projet d'aménagement.

¹⁹ Comité de suivi des travaux - Séance du 12 janvier 2017 CR- 20170112 4/10).

²⁰ Délibération des 22-23 octobre 2001 DAUC 106, mise en révision-élaboration du Plan local d'urbanisme de Paris, approbation des objectifs poursuivis et des modalités de concertation.

²¹ Le PLU a été approuvé par le Conseil de Paris des 12/13 juin 2006, rendu opposable le 1^{er} septembre 2006.

²² Délibération des 4, 5, 6, 7 juillet 2016.

Par leur ampleur, ces enjeux dépassaient largement les objectifs sur lesquels se sont concentrés les travaux d'aménagement, qui ont été finalement réalisés, comme les commerces et équipements.

Plusieurs points d'intérêt général détaillés en annexe 4 (en matière d'accueil de la petite enfance de déchets ménagers et assimilés de gestion des eaux, d'énergies renouvelables d'acheminement et de livraisons des marchandises⁹) n'ont pas été pris en charge dans le cadre du projet réalisé.

La chambre prend en compte l'argument de la Ville selon lequel ce projet n'avait pas vocation à répondre sur une surface limitée à tous les enjeux identifiés au PLU sur une échelle plus large et qu'elle était limitée dans son action par les prérogatives des titulaires des baux à construction.

Il apparaît toutefois que le projet a toujours fait référence à ces objectifs et que ces amoindrissements de l'ambition initiale, qui ont privilégié l'intérêt commercial des lieux à réaménager, ont contribué aussi, par défaut, à la maîtrise relative des coûts de l'opération.

Le programme du projet est arrêté dans un document spécifique²³ qui précise pour chacun des lieux, les risques (incendie, sécurité/sûreté, inondation), les problématiques (logistique, deux roues, taxis...) ainsi que les exigences des maîtres d'ouvrage.²⁴

Toutefois, ni les études confiées à la SEM²⁵, ni le concours, ni les marchés de définition, n'ont suffi à la Ville pour qu'elle définisse avec précision, avant 2009, son projet pour le quartier des Halles.

Au début de l'année 2009, en effet, le projet est entré dans sa phase de conception. La délibération des 6/7 avril 2009 détermine ainsi le cadre définitif du projet. Une délibération complémentaire a approuvé le principe du déclassement des voies et des équipements publics nécessaires à la réalisation de l'opération.

Du moment de la conception initiale (2002) à celui de l'engagement des travaux (2010) pour une fin prévue en 2018, les travaux ont pris du retard. En effet, l'exposé des motifs de la délibération de 2009 annonçait la fin du projet pour 2016.

3.3 L'imprécision des coûts

3.3.1 La question délicate du financement de l'opération

La question des coûts de cette opération n'a pas été au cœur des réflexions que la Ville a pu mener pour déterminer le parti d'aménagement qu'elle entendait retenir pour cette partie du 1^{er} arrondissement. En effet, jusqu'en 2009, le programme de l'opération ne contenait aucune étude approfondie de l'enveloppe financière.

S'agissant du marché de maîtrise d'œuvre urbaine, l'analyse des offres des candidats ne comportait aucune indication permettant d'estimer financièrement les différents éléments de projet. Il était ainsi indiqué qu'« *en raison de la grande diversité des options possibles en*

²³ Marché d'études de définition pour l'aménagement du quartier des Halles, phase 2, tome 2 : programme.

²⁴ Les principaux besoins ont été repris dans un tableau synthétique.

²⁵ Le marché du 24 février 2003 (b) confiait à la SEM Centre, devenue depuis la SEM PARISEINE un mandat d'études préalables à la réalisation d'une opération d'aménagement. Sous couvert de cette convention de mandat, la SEM Centre devait non seulement organiser une consultation d'urbanisme (marchés de définition conduits simultanément) mais aussi réaliser des études dites préalables (diagnostics des ouvrages existants, réseaux de voirie automobile souterraine, enquête sociale et amélioration de la gestion urbaine, etc...). L'article 1 de cette convention dispose que « les résultats de ces études devaient permettre de dégager les objectifs et les orientations possibles et conduire au choix, par la Ville, du périmètre et du parti d'aménagement, ainsi qu'à la définition de Programme. »

matière d'aménagement et de la présence d'équipes étrangères dont les pratiques en terme de coût pouvaient être éloignées des pratiques nationales, il n'est pas apparu possible d'établir une estimation ».

La Ville a précisé que les évaluations ont été produites ultérieurement par les maîtres d'œuvre qui ont été désignés pour étudier ces éléments de programmes, notamment l'équipe Berger&Anzuitti, et l'agence SEURA au titre des marchés qui leur ont été confiés par la suite. Il s'est agi « *d'un marché subséquent aux marchés d'études de définition simultanés passés par la collectivité pour l'assister dans sa réflexion pour le réaménagement du quartier des Halles* ».

Il est vrai que l'article 73 de l'ancien code des marchés offrait la possibilité de recourir à des marchés de définition pour explorer les possibilités et les conditions d'établissement d'un marché ultérieur, le cas échéant au moyen de la réalisation d'une maquette ou d'un démonstrateur.

L'idée générale retenue était donc celle d'une démarche en deux étapes : il fallait, dans un premier temps, déterminer une sélection d'attributaires pour la conception puis dans un second temps, conclure des marchés subséquents en mettant en concurrence les différents attributaires choisis dans ce cadre pour leur exécution.

Le choix d'une procédure consistant à séparer la recherche proprement dite du ou des prestataires, de l'attribution des marchés effectifs n'était sans doute pas le plus adapté pour aboutir à la meilleure planification et optimisation possibles d'une opération d'aménagement aussi complexe.

De surcroît, l'ancien code des marchés publics précisait que les marchés de définition devaient également permettre d'estimer le niveau du prix des prestations ainsi les modalités de sa détermination et de préciser les différentes phases de l'exécution des prestations.

La convention signée avec la SEM pour les études préalables, qui lui a confié la mise au point du projet, n'a pas non plus été encadrée dans une enveloppe financière contraignante.

3.3.2 Les incertitudes dans le financement de l'opération

Dès la fin 2003²⁶, il était prévu que plusieurs acteurs participeraient au financement de l'opération, à savoir : la Ville de Paris, la région Île-de-France et l'État au titre du contrat de plan État/Région, l'État pour des projets d'intérêt général (non suivi d'effet) des fonds européens (non suivi d'effet), le STIF, aujourd'hui Île-de-France Mobilités pour les projets de transport en commun, la RATP et la Société Civile du Forum des Halles de Paris (SCFHP) pour la modernisation et la rénovation d'espaces intéressant leurs activités et enfin des contributions privées, sous la forme de vente de charges foncières, affectées à des espaces commerciaux ou d'activités privées ou partenariales.

Comme cela est précisé dans les développements ci-après, la « *contribution* » des exploitants du centre commercial, qui était pourtant un élément majeur du budget de l'opération, a été considérée comme de facto acquise et elle n'a pas été formalisée.

On peut comprendre que ces contributions extérieures pouvaient dépendre en partie de la nature des activités et de l'équilibre global de l'opération comme de son financement. Il apparaît toutefois que jusqu'en 2010, bien longtemps après le lancement du projet, aucun montant maximum ou minimum n'avait été défini pour ces contributions.

²⁶ Marchés d'études de définition pour l'aménagement du quartier des Halles, phase 2, tome 2 : programme

Pendant plusieurs années, la Ville, dans la communication incertaine sur ce sujet, a mêlé, dans sa présentation du financement de l'opération, des ressources tirées de partenariats avec des recettes attendues de ventes immobilières.

Le document de présentation de l'opération²⁷ expliquait encore en 2014 par exemple, soit quatre ans après la vente de l'ensemble domanial, que « *d'un coût total estimé à 918 M€²⁸ hors taxes (valeur janvier 2009), l'opération sera financée par l'ensemble de ces partenaires. Cette somme inclut 164 M€ pour le projet du pôle transport financés par la Ville de Paris (83 M€ hors taxes), la Région-Île-de-France (56 M€ hors taxes), et la RATP (25 M€ hors taxes). Unibail-Rodamco et AXA (Société Civile du Forum des Halles) apporteront 238 M€ conformément aux accords conclus avec la Ville de Paris en novembre 2010. Ils financeront en outre 25 M€ de travaux sous leur maîtrise d'ouvrage.* »

Des échanges tenus entre la société et la Ville de Paris, il ressort pourtant que les deux partenaires avaient des positions très opposées, déjà entre 2007 et 2008.

A ce moment, la société a compris que le projet aboutirait à une extension des surfaces commerciales très inférieure à celle qu'elle espérait (5 000 m² à 8000 m² supplémentaires environ contre 30 000 m² supplémentaires attendus²⁹).

Cela a conduit à un blocage des négociations au moment même où la Ville, après avoir engagé le concours international d'architecture et les opérations d'aménagement afférentes, a déposé le permis de construire (en décembre 2008), à la veille de l'approbation du bilan de la concertation (délibérations 2009 DU 113 – SG 72 1 et 2 d'avril 2009).

La Ville semble n'avoir pris conscience de la force des oppositions qu'au moment où la Société Civile du Forum des Halles de Paris s'est opposée au permis de construire déposé, ne laissant apparemment comme solution que la voie de l'expropriation (ou la résolution anticipée conventionnelle) ou l'abandon du projet.

La Ville reconnaît aujourd'hui que « *s'opposer à un permis de construire était une manière pour Unibail de peser dans la négociation* ».

Si toute l'équipe municipale n'était semble-t-il pas informée de la situation, comme l'exprimait en 2011 l'adjoint au maire de Paris, chargé au cours de la période examinée de l'Emploi, du Développement économique et des Finances, les services administratifs n'ignoraient pas, depuis 2008, que la société ne participerait pas au projet sans une cession du centre commercial. Elle avait déjà fait connaître cette condition comme un prérequis plusieurs années auparavant.

Six ans après le lancement des premiers marchés de définition, la Ville a compris que le projet de réaménagement ne pourrait se réaliser, en termes juridique et financier, qu'à la condition d'abandonner à son partenaire privé la propriété du centre commercial, puis, par la suite, de l'ensemble des parkings, puis après déclassement, de nombreuses dépendances du domaine public.

La Ville a présenté au Conseil du Patrimoine, instance de contrôle qu'elle avait mis en place pour l'ensemble de ses opérations immobilières, le principe d'un accord global foncier intégrant la résiliation partielle des baux et la cession concomitante des baux existants, la cession des volumes commerciaux créés sous la Canopée, le barreau Nord Sud, et les commerces issus de la restructuration et rationalisation des surfaces.

²⁷ Les partenaires | Réaménagement des Halles (www.parislesHalles.fr) site officiel du réaménagement des Halles

²⁸ 236 M€ étaient réservés pour la construction de la Canopée (176 M€ pour la Canopée elle-même et 60 M€ affectés à la provision pour aléas, compte tenu de la difficulté du projet).

²⁹ Les autorisations CDAC cumulées aboutissent à +9 115m².

La cession des cinémas UGC comme le parc de stationnement Saint Eustache était mentionnée à titre d'options.

3.3.3 La nécessité d'une participation au financement des travaux du groupe Unibail-Rodamco était évidente pour la Ville

La délibération du 6 avril 2009 précisait explicitement que les différents partenaires bénéficiaires de l'opération « *apporterait un concours au financement du projet : la RATP, mais aussi Unibail-Rodamco pour 300 M€* ».

La Ville a indiqué à ce propos qu'en 2012, le montant des recettes prévisionnelles a atteint 319 M€ HT (81 M€ au titre de la convention signée en 2012 avec la Région, la RATP et le STIF pour le pôle transport et 238 M€ HT par Unibail, suivant le protocole foncier signé en 2010).

La chambre prend acte de cette précision. Elle rappelle toutefois que le chapitre V « Coût et financement de l'opération » de l'exposé des motifs annonce un « *concours financier escompté* » privé par Unibail à l'opération.

Considérer que la cession de l'ensemble domanial dans les conditions qui ont été réalisées est un concours financier, comme initialement prévu, est donc inexact. Cette présentation qui a été faite pendant plusieurs années aux élus de la Ville était donc erronée.

Jusqu'à la signature effective du protocole foncier avec la Société Civile du Forum des Halles de Paris, le montant et la répartition des financements sont restés imprécis et indéfinis.

S'agissant de la contribution financière majeure du groupe, la Ville évoquait « *une participation d'Unibail-Rodamco prévue au titre de la revalorisation induite du centre commercial actuel et de la création de nouvelles surfaces commerciales* ».

Pendant une période d'au moins cinq ans, la Ville a estimé que cette participation financière lui était totalement acquise. Cette position semblait logique, puisque la plus grande partie des travaux prévus visait à aménager le quartier des Halles avec pour principal effet de drainer ses visiteurs vers le centre commercial.

Pour s'en tenir au seul projet de la Canopée, la répartition des mètres carrés en rez-de-chaussée était déséquilibrée pour la création de nouveaux espaces commerciaux. De surcroît, leur répartition même s'est faite au bénéfice du centre commercial pour lequel tous les espaces du rez-de-chaussée ont été réservés, l'ensemble des équipements collectifs étant concentrés dans les étages.

Toutefois, dès septembre 2008, la société Espace Expansion, filiale d'Unibail-Rodamco, qui gère le centre commercial du Forum, sollicitée pour le permis de construire, avait précisé son opposition totale au projet.

La société soulignait les nombreux points de désaccord. Elle contestait les conditions de la résiliation partielle des baux à construction ainsi que celles d'indemnisation des locataires à hauteur des surfaces impactées par le projet, mais aussi les conditions d'acquisition des surfaces commerciales créées par le projet.

Elle n'acceptait pas, non plus, le calendrier et l'ordonnancement des opérations (en particulier : les liaisons verticales, le barreau Nord-Sud, le parc Berger, l'accès Marguerite de Navarre, les voiries souterraines), « *afin de préserver la commercialité du Forum des Halles, maintenir une circulation fluide et sécurisée en son sein, un accès aux parcs de stationnement, aux aires de livraison et aux commerces, et assurer en permanence le hors d'eau et le hors d'air, ainsi que la sécurité des personnes et des biens* ».

La société mettait en cause les impacts techniques du projet sur l'infrastructure existante (en particulier sur la structure, les fluides et le compartimentage), lesquels dépendaient de choix architecturaux qui n'avaient pas encore été tranchés par la Ville. Elle contestait aussi l'organisation des surfaces commerciales de la Canopée, la définition des liaisons verticales (ascenseurs) et liaisons par escalators entre les niveaux -3 et -4 portes Berger et Rambuteau et la nature des coursives autour du cratère des niveaux -1, -2 et -3.

En définitive, peu de sujets recueillaient l'accord de l'occupant des lieux³⁰, alors pourtant que la réalisation effective de l'opération en dépendait totalement en termes juridiques.

Dès le début de l'année 2009, il était donc admis que la future participation au projet de l'occupant des lieux serait remise en cause.

Cette incertitude majeure n'a pas échappé à la commission d'enquête publique qui a exprimé dès 2010 ses doutes sur cette annonce.

Le rapport de la commission d'enquêtes de janvier 2010 notait ainsi qu'« à ce jour, il semble qu'aucun des partenaires publics sollicités par la Ville de Paris pour le financement du projet, et ce aussi bien pour les projets liés aux transports en commun que pour le reste des projets, n'ait répondu. On ne connaît donc pas la part définitive de la Ville de Paris. »

Lors de l'approbation du bilan de la concertation et du dossier définitif du projet par le Conseil de Paris, certains élus avaient souligné le risque pesant sur cette part du financement de l'opération³¹.

Cette situation déséquilibrée a rapidement placé la Ville dans une position défavorable pour mener les négociations avec les éventuels financeurs et en premier lieu l'occupant des lieux, l'exploitant du centre commercial.

De 2008 à 2010, il est apparu que la Ville n'était pas en mesure de financer l'opération dans les conditions qui avaient été présentées au Conseil de Paris.

Par voie de conséquence pendant ces deux années et dans la mesure où le projet de réaménagement du quartier des Halles n'était pas encore arrêté, ni le bilan de la concertation approuvé, l'opération aurait pu être modifiée pour prendre en compte la contrainte financière.

La Ville n'a toutefois pas cherché à consolider le financement dans le cadre de la mise au point de la définition du projet. En effet, elle considérait que, « s'agissant de rénover et mettre aux normes un complexe immobilier tout en le maintenant en fonctionnement, et considérant qu'Unibail est l'un des principaux exploitants de ce complexe, Unibail a été associé dès le lancement des études en 2002, les discussions étaient encadrées par les conventions d'études et de cofinancement de celles-ci ».

Elle a ajouté que le projet de réaménagement ne pouvait être mis en œuvre qu'avec l'accord des exploitants privés ou publics du site et qu'avant d'engager la phase travaux, elle a souhaité contractualiser avec ces derniers.

La Ville observe que « le protocole foncier signé avec Unibail en novembre 2010 répartit les travaux entre les différents opérateurs (...) et évoque la gestion à venir du complexe immobilier ». Elle note la négociation du protocole qui a démarré en 2007, a permis que le

³⁰ « Pour ne pas retarder le calendrier de l'opération », selon la société, l'autorisation sollicitée a été accordée mais ne pouvait en aucun cas être interprétée comme un accord.

³¹ « Nous serons vigilants pour que cela ne grève pas le budget des Parisiennes et des Parisiens alors que vous avez pris une option qui est celle de faire appel au privé, en particulier la société "Unibail". Nous sommes en tout cas interrogatifs quant aux investissements que cette société aurait à faire dans les mois ou les années qui viennent, d'autant plus que ce n'est pas le seul cas sur Paris ; je le rappelais lors de mon propos introductif. » M. Jean-François Lamour, député, conseiller de Paris.

chantier se déroule sans autre perturbation que des éléments techniques qui ne pouvaient être anticipés.

3.3.4 L'appréciation du coût global de l'opération est délicate

Le coût du projet des Halles était estimé, dans le programme d'investissement de la mandature (8,5 Md€ sur la période 2008-2014), à 656 M€ (hors pôle transports), soit 8 % du programme. Cette estimation ne paraissait pas de nature à peser sur les finances de la Ville au-delà de l'augmentation des impôts annoncées pour 2009 et 2010.

En termes de coûts d'investissement, l'incidence de l'ensemble du projet sur les recettes municipales, dont les impôts locaux, devait être inférieure à 1 %, la seule part de la Canopée représentant environ 0,25 %.

3.3.4.1 Si l'enveloppe budgétaire a augmenté pendant la phase de mise au point du projet, les coûts ont été maîtrisés en phase de réalisation

En avril 2009³², lorsque le Conseil de Paris a définitivement déterminé le parti d'aménagement, le coût global prévisionnel atteignait 760 M€, dont 60 M€ de provision pour aléas, (valeur janvier 2009, montant HT). Hors pôle transport (tous maîtres d'ouvrages confondus) estimé à 160 M€ HT, le montant propre était arrêté à 600 M€ HT.

En évaluant, à la fin 2017, le coût³³ de l'opération de réaménagement du quartier des Halles, pôle transport³⁴ inclus, il apparaît qu'il ne dépasse pas de manière importante l'enveloppe financière prévue en 2009.

En effet, à la fin 2017, trois estimations, révisées du coût d'origine, ont été présentées au Conseil de Paris :

- 2010³⁵ : l'estimation financière initiale a été relevée à 802 M€, soit +42 M€ HT et +6,0 % (hors provisions pour aléas -valeur exprimée en janvier 2009) ;
- 2014³⁶ : l'enveloppe a été portée à 918 M€ soit une augmentation de +116 M€. La provision pour aléas étant réduite à 30 M€, l'augmentation prévisionnelle hors provision était de +146 M€, +19,7 % par rapport à l'estimation 2010 ;
- 2017³⁷ : l'enveloppe est maintenue à 918 M€, mais la provision pour aléas est réduite à 16 M€. Le montant hors provision augmente de +14 M€, +1,6 %.

Au total, entre avril 2009 et juin 2017, le coût du projet a évolué, provision incluse, de 760 M€ à 918 M€, soit une hausse de +20,8 %. Hors provision, l'évolution s'établit à +202 M€, soit +28,9 %.

³² Délibération du DU113-SG72-2 des 6 et 7 avril 2009 arrêt du dossier et exposé des motifs

³³ Coût final tel que prévu à la fin 2017

³⁴ La rénovation des quais et des couloirs de correspondance ne fait pas partie du projet. Elle est intégralement financée par la RATP (Comité de pilotage élargi des Halles du 22 novembre 2011).

³⁵ Délibération DU49-SG95 des 15 et 16 novembre 2010

³⁶ Communication SG-1078 des 7 et 8 juillet 2014

³⁷ Communication DU-203 27 septembre 2017

Tableau n° 1 : Evolution de l'estimation financière de l'opération (pôle transport inclus) selon la Ville de Paris

Montant en M€ HT, valeur janvier 2009	Avril 2009	Nov. 2010	Juil. 2014	Juin 2017	Evol. 2009 / 2017
Carreau des Halles	616	616	740	754	22,4%
Evolution Carreau		0,0%	20,1%	1,9%	
Déménagement du conservatoire	6	6	4	4	-33,3%
Compte foncier	78	120	144	144	84,6%
Evolution compte foncier		53,8%	20,0%	0,0%	
Sous-total hors provision	700	742	888	902	28,9%
Evolution sous-total hors provision		6,0%	19,7%	1,6%	
Provision pour aléas	60	60	30	16	-73,3%
Total	760	802	918	918	20,8%

Source : éléments produits par la Ville de Paris

Ces évolutions s'expliquent à la fois :

- 1) par un démarrage de l'opération largement antérieur à la fin des négociations financières conduites entre la Ville de Paris et Espace-Expansion qui ont abouti à une augmentation des coûts prévisionnels de +42 M€ dès 2010 ;
- 2) par la complexité incontestable de l'opération qui a entraîné la réalisation concomitante de plusieurs chantiers majeurs (Canopée, pôle transport, mises aux normes du forum et des voiries souterraines), en site occupé, induisant une organisation de chantier compliquée ;
- 3) par la découverte d'importantes quantités d'amiante et de plomb dans les voiries souterraines non diagnostiquées avant les travaux ;
- 4) par la nécessité de mener des études d'exécution approfondies, au-delà du niveau habituel, et de mettre au point des techniques spécifiques de construction (pour la Canopée comme pour le jardin sur les ouvrages existants du forum) ;
- 5) par des travaux supplémentaires qui ont généré, en outre, un allongement des délais de réalisation (retard dans la libération des emprises du fait de la complexité du chantier et de l'imbrication des maîtrises d'ouvrages engendrant des réclamations légitimes de la part des entreprises) pour la Canopée et les voiries souterraines ainsi que des besoins de structures complémentaires (châssis coupe-feu, supports de signalétiques...).

La chambre souligne ainsi qu'en dépit de ces augmentations successives, liées à la difficulté de l'opération, le projet a pu être contenu dans les enveloppes financières précitées.

Toutefois, d'autres éléments sont à prendre en compte pour expliquer cette relative maîtrise de l'enveloppe financière.

Si la hausse de l'estimation financière³⁸ totale (provision incluse) est restée limitée en euros constants HT (+20,8 %), cela s'explique également sans que soit sous-estimée la part d'incertitude pour un projet particulièrement complexe réalisé en milieu occupé, par la baisse significative des coûts à la fois sur les voiries de surface (recalibrage et suppression des entrées des trémies de voirie, réaménagement du plateau piéton des Halles) mais aussi sur les travaux d'adaptation du Forum (outre la réduction des « provisions pour aléas » de 60 M€ à 16 M€).

³⁸ Sur la base des communications de la Ville de Paris au Conseil.

Le coût prévisionnel des voiries de surface a ainsi été réduit de 28 M€ à 16 M€, celui des travaux d'adaptation du nouveau Forum de 59 M€ à 42 M€. Si le budget des voiries de surface a diminué, celui des voiries souterraines a quasiment doublé, compte-tenu notamment de la découverte de quantités de plomb non diagnostiquées avant les travaux. De même, une grande partie des voiries de surface en secteur piétonnier a été intégrée au jardin de Halles. Ainsi la baisse du budget des voiries de surface a été compensée de 25 à 33 M€ par la hausse des travaux des jardins exécutés pendant la même période.

La chambre prend acte que selon la Ville, ces économies découleraient d'une conjoncture favorable pour les marchés de travaux conclus, avec en moyenne -30 % par rapport à l'estimation pour les voiries de surface et -10 % pour les travaux d'adaptation du Forum.

Cette conjoncture favorable, qui n'aurait concerné que les marchés de travaux, ne permet pas à elle seule d'expliquer la baisse de - 42,9 % du coût prévisionnel des voiries de surface et de - 28,8 % pour les travaux d'adaptation du Forum.

Aucun élément de suivi de l'opération, tant en termes de tableaux de bord qu'en termes de communication à destination du Conseil de Paris, ne permet de préciser les causes de la surestimation prévisionnelle initiale.

Le mandat d'origine, confié à la société, visait un périmètre élargi aux rues de Rivoli, du Louvre, Etienne Marcel et boulevard de Sébastopol.

La réduction du périmètre et peut-être la révision à la baisse de la qualité des prestations initiales expliqueraient donc, pour une part, la maîtrise de l'estimation financière de l'opération.

3.3.4.2 Les faiblesses du suivi des coûts

Aux termes du mandat de maîtrise d'ouvrage³⁹ confié à la Société PariSeine le 28 septembre 2009, le mandataire était chargé d'établir une proposition d'outil de suivi de l'exécution des prestations.

Cet outil de suivi devait intégrer notamment :

- la liste des marchés par sous projet et transversaux.
- la liste des sous-traitants par marché (travaux et prestations intellectuelles).
- les montants traités et sous traités avec les dates de notification des actes.
- les avenants, ordres de services de travaux modificatifs acceptés.
- le suivi des factures et des mandats par prestataire et par sous-traitant.
- le suivi des actualisations, des avances et de leur remboursement.
- le taux d'avancement financier par prestataire.

Cet outil de suivi devait être mis à jour mensuellement. Il était précisé que « *le mandataire établira à l'attention du maître d'ouvrage une note synthétique accompagnant cette mise à jour dans laquelle il identifiera les éventuels dysfonctionnements qu'il constatera (surconsommation financière par rapport à l'avancement sur site constaté par les OPC, facturation de prestations non réalisées, etc.) (...) et l'état de conformité de ces dépenses par rapport au plan de trésorerie prévisionnel.* »

³⁹ CCATP, annexe 1.7 « mission de mise en cohérence générale des projets », point 2.4. « Suivi d'exécution ».

De surcroît, à deux reprises (2010 et 2014)⁴⁰, le Conseil de Paris a exigé d'être régulièrement informé de l'évolution des coûts : l'article 2 des délibérations a réclamé une présentation « *trois à quatre fois par an du bilan d'avancement du projet de réaménagement du quartier des Halles* », c'est-à-dire notamment un bilan financier actualisé intégrant l'actualisation de l'ensemble de tous les marchés liés à l'opération.

Pour rendre transparente cette information, le Conseil avait prescrit qu'elle devait être transmise aussi aux conseils municipaux des 1^{er}, 2^{ème}, 3^{ème} et 4^{ème} arrondissements.

Si l'ensemble de ces dispositions mettent en évidence que la Ville s'était théoriquement donnée les moyens de connaître et de suivre le coût de l'opération, dans la pratique, ces dispositions ont été peu mises en œuvre.

L'état d'avancement de l'opération n'a été présenté devant le Conseil de Paris qu'une fois par an de 2010 à 2014 inclus (deux fois en 2011) puis il ne l'a plus été.⁴¹ De surcroît, lorsque cette information a été donnée (sauf en 2014), elle n'a été ni utile, ni transparente, ni appropriée puisque seule était donnée une présentation succincte de l'avancement des travaux et de l'état des marchés.

Si, en 2011, mention était faite du coût global de l'investissement, toute analyse était impossible, en l'absence de tableaux à l'appui.

Pour une opération d'une telle envergure, présenter la liste des marchés en cours et/ou récemment conclus avec leur coût individuel, sans bilan général des évolutions différenciées des coûts, ne donnait aucune vision d'ensemble.

Ce n'est que le 27 septembre 2017, que la Ville a produit un nouvel état, assorti d'une annexe qui donnait une situation des coûts par projet au 30 juin 2017.

Les dispositions des délibérations 2010-SG-110 des 10 et 11 mai 2010 et 2014-SG-1010 des 16 et 17 juin 2014 comme celles du mandat de maîtrise d'ouvrage n'ont donc été respectées que de façon tardive.

Il faut ajouter à ce défaut d'information des élus des inscriptions erronées sur l'état annuel de consommation des crédits de paiement par autorisations de programme ainsi que sur celui des recettes par autorisations de programme de montants substantiels (respectivement 17,6 M€ entre 2010 et 2015 ; 15,9 M€ pour 2010 et 2011).

Enfin, alors que l'enveloppe budgétaire totale était ventilée en 13 postes (délibération 2010/SG 148), regroupés entre quatre grands pôles (projet urbain et architectural, aménagement et mise en sécurité du pôle transport, remise aux normes et mise en sécurité du forum, coûts connexes), le mandat de maîtrise d'ouvrage, et plus précisément les missions définies dans le CCATP et ses annexes ainsi que dans la décomposition des prix globaux et forfaitaires prévoyaient 7 groupe d'ouvrages (A : Canopée/ B : Circulations Ancien Forum/ C : Jardin et travaux structurels préparatoires/ D : Réaménagement partiel du Nouveau Forum/ E : Voiries souterraines/ F : Voiries de surface/ G : Projets transversaux (annexe 1.1 au CCATP).

⁴⁰ Délibération 2010-SG-110 « Délégation au Maire en matière de marchés publics pour l'opération de réaménagement du quartier des Halles » des 10/11 mai 2010 ; délibération 2014-SG-1010 « Délégation à la Maire en matière de marchés publics pour l'opération de réaménagement du quartier des Halles » des 16/17 juin 2014.

⁴¹ À raison d'une fois par an pour les exercices 2010 et 2012 à 2014, de deux fois pour l'année 2011 ; 2010 : communication 2010-SG-197 annexes 1, 2, 3 ; 2011 : communication 2011-SG-71 7/8 février, communication 2011-SG-112 novembre ; 2012 : communication 2012-SG-50 ; 2013 : communication 2013-SG-143 ; 2014 : communication 2014-SG-1078, annexe 3.

La chambre reçoit l'argument présentée par la société PariSeine selon lequel de multiples informations ont été fournies aux services de la Ville de Paris pour appeler notamment les avances de fonds.

Elle relève toutefois que ces pièces à vocation comptable ne pouvaient suppléer, en raison de leur caractère peu didactique, l'absence de vue synthétique, exigée par deux fois par le Conseil de Paris, et cela d'autant plus que le Conseil avait demandé que lui soit fournie une information de suivi spécifique de la gestion de l'opération pendant toute sa durée.

Pour l'ensemble de ces raisons, il était difficile, voire impossible, pour les élus, de saisir précisément l'ampleur de l'opération.

Tableau n° 2 : Ventilation du coût prévisionnel de l'opération par poste présenté au Conseil de Paris

	Coût opération M€ HT valeur janv. 2009					
	Avril 2009	Nov. 2010	Juil. 2014	Juin 2017	Evol.	Evol. 2009
Total	760	802	918	918	20,8%	158
1. Projet urbain et architectural	235	235	298	302	28,5%	67
Canopée	176	176	238	249	41,5%	73
Relogement conservatoire	6	6	4	4	-33,3%	-2
Jardin	25	25	37	33	32,0%	8
Voiries de surface	28	28	19	16	-42,9%	-12
2. Aménagement et mise en sécurité du pôle	189	189	198	202	6,9%	13
Restructuration des circulations intérieures	67	67	76	80	19,4%	13
Rénovation salle d'échange, Marguerite de Navarre	122	122	122	122	0,0%	0
3. Remise aux normes et mise en sécurité du forum	140	140	166	173	23,6%	33
Remise aux normes et adaptation des réseaux	19	19	15	16	-15,8%	-3
Travaux d'adaptation du forum	59	59	46	42	-28,8%	-17
Voiries souterraines	62	62	105	115	85,5%	53
4. Coûts connexes	196	238	256	241	23,0%	45
Prestations intellectuelles transversales	43	43	54	54	25,6%	11
Cité de chantier	15	15	28	27	80,0%	12
Rachat valeur résiduelle du bail / Evictions des espaces	78	120	144	144	84,6%	66
Provisions pour aléas	60	60	30	16	-73,3%	-44

Source : Ville de Paris

3.3.4.3 Un coût global d'opération difficile à arrêter

L'augmentation relative du coût total de l'opération, eu égard à sa complexité, résulte aussi de la réduction de certains postes de dépenses et de l'absence de prise en compte des travaux réalisés en propre par la Ville.

En septembre 2017, la collectivité a produit une dernière estimation financière du projet, basée sur les dépenses HT (valeur janvier 2009) réalisées fin 2016, auxquelles elle a ajouté les dépenses prévisionnelles des années 2017 et suivantes.

N'ayant pu obtenir, pendant ses investigations, un bilan global en coûts complets de l'opération, la chambre a procédé elle-même à une approximation de ces coûts.

La Ville explique, d'une part que le projet est actuellement en cours d'achèvement, que son coût est aujourd'hui largement maîtrisé et le risque de dérapage désormais limité et d'autre part que l'essentiel des marchés de travaux passés par la Sem PariSeine pour le compte de la Ville sont, notamment pour la Canopée et les voiries souterraines, aujourd'hui clôturés, purgeant ainsi le risque de réclamation des entreprises.

La chambre prend aussi acte que, dans sa réponse, la Ville conteste le rattachement de certaines dépenses effectuées sur la zone à l'opération en expliquant que les couts approchés dans le calcul suivi par la chambre ne se rapportent pas au strict budget de l'opération.

La chambre considère toutefois que cette estimation est minimisée.

Selon la Ville, le coût prévisionnel actualisé à fin 2017 de l'opération s'élèverait à 903,4 € HT en euros constant et 973,4 M HT en euros courants (1 143,8 M TTC en euros courants) avec une provision pour aléas de 14,6 M€ HT.

La chambre relève toutefois plusieurs limites à cette estimation.

Tout d'abord, les coûts de l'opération qui incluent les dépenses externalisées du projet de la RATP (81 M€ : 56 M€ HT financés par la Région et 25 M€ HT financés par la RATP)⁴² de réaménagement du pôle RER Châtelet-les-Halles, ne tiennent compte que des dépenses réalisées à la fin 2016 (65,2 M€ HT valeur janvier 2009).

En l'absence d'avenants à la convention de financement relative à la réalisation de l'opération conclue entre la Ville, la RATP, la Région Île-de-France et le STIF, il conviendrait donc d'intégrer le solde des 81 M€ (ramené à 80,3 M€ en valeur janvier 2009⁴³), soit 15,1 M€, à l'ensemble des dépenses réalisées et prévisionnelles annoncées par la Ville.⁴⁴

Par voie de conséquence, le coût HT prévisionnel actualisé en euros constants excéderait, pour cette première raison, 918,5 M€. La provision pour aléas serait également intégralement consommée.

Par ailleurs, les dépenses réalisées au 31 décembre 2016 par la Ville ne prennent pas en compte le total des mandatements transmis à la chambre.

Des différences inexpliquées ont été relevées entre le montant indiqué par la Ville ⁴⁵ et le montant annuel des mandats portés aux tableaux des autorisations de programmes et crédits de paiement joints aux comptes administratifs des années 2010 à 2016.

Ainsi, plusieurs dépenses n'ont pas été reprises dans les budgets « Carreau des Halles » et « compte foncier » d'une part et des autorisations de programmes et crédits de paiement d'autre part. Les sommes, non retenues par la Ville dans sa dernière estimation, s'élèvent à 13,2 M€ TTC en euros courants, ramenés à 11,1 M€ constants HT.⁴⁶

En prenant en compte ces dépenses, le montant réactualisé de l'opération devrait par conséquent être augmenté de 26,2 M€ (constants HT).

Le coût prévisionnel actualisé de l'opération s'élèverait donc selon l'estimation faite par la chambre en définitive à 929,6 M€ (constants HT), soit 1 001,0 M€ (courants HT) et 1 176,5 M€ (courants TTC), soit un montant supérieur de 32,8 % au coût annoncé en 2009 (hors provision pour aléas) et de 22,3 % provision comprise.

A ce jour, la provision pour aléas serait intégralement consommée et même dépassée à hauteur de 11,6 M€ constants HT.

⁴² Convention du 2 août 2012 (art. 5.3.1) entre la Ville de Paris, la RATP, la Région Ile-de-France et le STIF, valeur décembre 2009, titre A réaménagement du pôle RER Châtelet-les-Halles

⁴³ 81 M€ (valeur décembre 2009) * -0,9% (coefficient moyen TP01 année 2009)

⁴⁴ La chambre considère que les dépenses inscrites au titre B « opérations connexes » de la convention du 2 août 2012, montant prévisionnel 18,3 M€ HT (valeur décembre 2009) et intégralement financées par la Ville de Paris sont incluses dans les montants annuels de dépenses annoncés par la Ville.

⁴⁵ Réponses de la Ville au questionnaire d'instruction 3

⁴⁶ En euros courants TTC période 2009-2016 : carreau des Halles +4,4 M€ ; foncier : +2,6 M€ ; jardin des Halles +2,0 M€ ; pépinière des Halles : +0,2 M€ ; aménagement des Halles ; +2,0 M€ ; quartiers centraux études : +1,2 M€ ; Forum des Halles : +0,8 M€.

Le tableau suivant récapitule les augmentations de coûts qu'il conviendrait de prendre en compte selon l'analyse de la chambre.

Tableau n° 3 : Coût prévisionnel de l'opération actualisé fin octobre 2017

Montant en M€	HT réalisés 2009-2016	HT AP 2017 et suivants	HT coût final prév.	Révision HT 2009- 2016	Révision HT 2017 et suiv.	HT coût final prév. € courants	TTC réalisés 2009-2016 € courants	TTC coût final prév. € courants
Coûts prévisionnels de l'opération retenus par la Ville de Paris								
Carreau des Halles*	633,4	53,3	686,6	64,1	4,4	755,1	835,8	905,0
Participation RATP et Région-IdF pôle transport (Titre A)	65,2	0,0	65,2	1,4	0,0	66,6	79,8	79,8
Sous-total Carreau des Halles (45)	698,5	53,3	751,8	65,5	4,4	821,7	915,6	984,8
Déménagement du conservatoire	3,5	0,0	3,5	0,1	0,0	3,6	4,3	4,3
Compte foncier	146,5	1,5	148,1	0,0	0,0	148,1	153,9	154,6
Total hors provision pour aléas	848,6	54,8	903,4	65,6	4,4	973,4	1 073,8	1 143,8
Provision pour aléas			14,6					
Coûts prévisionnels de l'opération : corrections à ajouter selon CRC-IdF								
Pôle transport participations RATP / Région-IdF	65,2	15,1	80,3	1,4	1,2	82,9	79,8	99,4
Tableaux AP/CP (CA) mandats au 31/12/n écarts avec dépenses retenues par VdP Carreau Halles ^{47*}	3,6	0,0	3,6	0,0	0,0	3,7	4,4	4,4
Tableaux AP/CP (CA) mandats au 31/12/n enveloppes non retenues par VdP	5,0	0,0	5,0	0,2	0,0	5,2	6,3	6,3
Tableaux AP/CP (CA) mandats au 31/12/n écarts avec dépenses retenues par VdP Foncier	2,4	0,0	2,4	0,0	0,0	2,4	2,6	2,6
Total hors provision pour aléas	859,7	69,9	929,6	65,8	5,7	1 001,0	1 087,0	1 176,5
Provision pour aléas			-11,6					

Source : chambre régionale des comptes d'après les réponses de la Ville

Tableau n° 4 : Evolution de l'estimation financière de l'opération selon la chambre

Montant en M€ HT, valeur janvier 2009	Avril 2009	Juin 2017 selon la Ville	Evol. 2009 / 2017	Estimation CRC – Evol. /avril 2009
Carreau des Halles	616	754	22,4%	775
Evolution Carreau		1,9%		25,8 %
Déménagement du conservatoire	6	4	-33,3%	4
Compte foncier	78	144	84,6%	151
Evolution compte foncier		0,0%		93,6 %
Sous-total hors provision	700	902	28,9%	930
Evolution sous-total hors provision		1,6%		32,8%
Provision pour aléas	60	16	-73,3%	-11,6
Total	760	918	20,8%	

Source : chambre régionale des comptes d'après les réponses de la Ville

Il convient de préciser que les frais inhérents à la gestion du site (conventions de gestion et d'affermage) n'ont pas été inclus dans l'estimation car ils n'entrent pas dans le programme de réaménagement.

⁴⁷ Le « Carreau des Halles » est l'appellation retenue par la Ville de Paris pour désigner l'opération de réaménagement du quartier des Halles dans les autorisations de programme (annexe 1 aux comptes administratifs) à l'exception du déménagement du conservatoire et des dépenses ayant trait aux cessions foncières (dont indemnisation des commerçants et amodiataires) qui sont isolés.

Au-delà de ces constats, nombre de travaux d'importance, comme ceux portant sur les travaux d'adaptation aux normes de sécurité-incendie dans le secteur Bourse Saint Eustache pour remplacer le système de sécurité incendie du nouveau Forum⁴⁸ et mettre en conformité le système de désenfumage des équipements publics, ont été sortis du périmètre des autorisations de programme.

Ces restrictions ont été particulièrement sensibles pour divers sous-chantiers :

- l'exclusion des voiries périphériques incluses dans le périmètre de la ZAC Halles Ouest (par exemple le projet « réinventer Paris.2 » en ce qui concerne le souterrain du Pont neuf) et une partie des travaux du barreau Nord/Sud ;
- la restructuration des équipements publics du nouveau Forum (extension de la médiathèque musicale) ;
- la vente (pour l'instant non concrétisée) de l'espace les Halles à la Société Civile du Forum des Halles de Paris (SCFHP)⁴⁹, non compris dans le périmètre du marché de mandat de maîtrise d'ouvrage.

Cette restriction du périmètre financier de l'opération se mesure précisément à la lumière des quatre exemples significatifs suivants.

Tout d'abord, l'équipement de la centrale thermique a été retiré de l'enveloppe budgétaire des travaux de réaménagement des Halles. Pourtant une délibération du Conseil de Paris du 28 novembre 2001 avait prononcé le transfert de propriété de la centrale de la société d'économie mixte de rénovation et de restauration du secteur des Halles (SEMAH) à la Ville, réalisé par acte notarié du 4 février 2003 et une délibération du 2 décembre 2003 avait approuvé le principe de l'opération de modernisation et de mise aux normes environnementales de la centrale énergétique des Halles. La Ville objecte que cette mise aux normes s'est déroulée dans le cadre normal de gestion de ce complexe immobilier et qu'elle a été financée par les bénéficiaires suivant les règles contractuelles les liant au fournisseur d'énergie.

La chambre relève aussi que la création d'une déchetterie, pourtant partie intégrante du projet dans le cadre de la restructuration de la salle d'échanges entrain dans le champ de la réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement.

Selon la Ville, sur ce sujet, « *un terrain relais pour le ramassage des encombrants a été recréé dans l'aire de livraison Nord dans le cadre de l'opération. Des études de faisabilité sont actuellement engagées par la Direction de la Propreté et de l'Eau (DPE), gestionnaire des déchetteries et terrains relais, pour évaluer les conditions d'ouverture au public de cet équipement.* »

Par ailleurs, la création d'une aire de logistique urbaine raccordée au réseau ferré a été également abandonnée, en raison des réserves émises par la SNCF.

Enfin, les travaux préparatoires à l'opération n'ont pas été intégrés.

L'opération a été décidée en décembre 2002 soit plus de six ans avant son adoption définitive en avril 2009. Entre ces deux dates la Ville a mobilisé un budget de 2,2 M€ TTC au titre des études préalables et complémentaires externalisées.⁵⁰

⁴⁸ Estimés à 5 M€ HT.

⁴⁹ Prévu pour 3,7 M€ au protocole foncier.

⁵⁰ Délibération DAUC-178-2° des 9/10/11 décembre 2002 : 1,0 M€ TTC seront consacrées aux études préalables et 0,4 M€ TTC seront versés à la SEM Paris Centre pour la conduite du mandat portant suivi des mêmes études préalables ; délibération DU-169 octobre 2004 : 0,5 M€ TTC seront consacrées aux études complémentaires et 0,3 M€ TTC seront versés à la SEM Paris Centre au titre des honoraires relatifs à ces études.

La Ville a également mobilisé ses services, avant et après l'adoption du projet, pour des dépenses significatives qui auraient dû être valorisées et incluses au titre des dépenses en régie, ce qui n'a pas été le cas.

Cela aurait dû être également le cas pour toutes les dépenses liées au processus de concertation (site internet dédié au projet, publications régulières -Flash Info Chantier, magazine « Demain les Halles », Espace Information du public -place Joachim du Bellay qui accueille une exposition permanente sur le projet et le chantier-, réunions publiques d'information etc.) et au portage financier du projet.

En réponse aux observations provisoire, la Ville a fait savoir qu'elle contestait ce chiffrage de la chambre qui vise à intégrer la totalité des coûts complets, directs et indirects de l'opération, notamment le gros entretien des immobilisations lourdes.

Elle a précisé qu'elle maintenait l'évaluation provisoire qu'elle a présenté au conseil de Paris en septembre 2017 de 918 M€ HT valeur janvier 2009 qui représente une augmentation contenue à + 21% par rapport au budget défini en avril 2009, soit donc un coût de 1 143,8 M€ TTC en euros courants.

Si la difficulté est réelle de rattacher, ou non, un ensemble d'opérations effectuées sur le même site à la stricte opération de réaménagement des Halles qui s'est exécutée pendant plusieurs années, il apparaît toutefois que son coût complet réel n'a pas pu être déterminé par les services de la Ville.

La chambre qui n'a pu que reconstituer les éléments de cette information globale par les moyens dont elle disposait, soit donc un coût d'1 176,5 M€ TTC en euros courants, l'estime toutefois utile pour les élus du Conseil de Paris comme pour les citoyens.

3.3.4.4 Les financements externes de l'opération

Le coût global de l'opération devait être réparti entre ses différents financeurs, à savoir la Ville de Paris, la RATP, STIF, aujourd'hui Île-de-France Mobilités, via la Région Île-de-France et l'État (au titre du contrat de Plan État-Région), la Région Île-de-France au titre du contrat de plan particulier qu'elle avait conclu avec le département de Paris et Unibail-Rodamco via la Société Civile du Forum des Halles de Paris (SCFHP). Si à l'origine il était prévu de financer le projet, pour partie, par des Fonds européens, mais ensuite, il n'en a rien été.⁵¹

⁵¹ Marchés d'études de définition, phase 2, programme définitif (page 34)

Tableau n° 5 : Financements externes de l'opération

Montant en M€ HT	RATP	Région-IdF/STIF	SCFHP	Pour mémoire Ville de Paris	Références
<i>Financement des études préalables</i>					
	0,1	0,4	0,1	0,0	Convention tripartite, délibération 7/8/9 juil. 2003 (pour information)
<i>Réaménagement du pôle RER Châtelet-Les-Halles</i>					
	25,0*	56,0*		83,0	Convention de financement du 02/08/12 (val. déc. 2009)
<i>Cessions foncières à la SCFHP</i>					
Cessions actées			213,0	Divers actes notariés	
Travaux supplémentaires			0,6	Acte notarial du 19/03/14	
Cessions à réaliser (circul. horiz.)			5,8	Protocole 18/11/10	
Salle d'échange N-4 (montant qui sera versé à RATP)			2,4		
Prix complémentaire attendu actualisé			54,0	Protocole 18/11/10 prix complémentaire et sur différé de paiement	
Portage financier			-7,5		
Total cessions foncières			268,3		
Total financements externes incluant les études préalables				Total financements externes hors études préalables :	
349,3				349,9 M€	

*En valeur janvier 2009 : RATP 24,8 M€ HT, Région IdF 55,5 M€ HT (calcul réalisé selon méthode retenue par la Ville de Paris (tableaux A B C))

Les financements externes s'établissent à 56,0 M€ pour la Région et 25,0 M€ pour la RATP (valeur décembre 2009), soit un total de 81 M€ HT, montant inférieur à celui retenu pour 90 M€ HT au jour de l'arrêt du projet malgré la hausse de 4 M€ HT de celui-ci.

Les recettes issues des cessions à la Société Civile du Forum des Halles de Paris (SCFHP) participent également au financement de l'opération pour un montant correspondant à la vente des volumes commerciaux assorti d'un complément de prix⁵² qui ne sera définitivement connu qu'en 2020.

La Ville en attend le plafond maximal possible, soit 50 M€, qui serait porté à 54 M€, actualisation comprise.

La participation de la Société Civile du Forum des Halles de Paris Société Civile du Forum des Halles de Paris (SCFHP) s'entend déduction faite des frais financiers générés par le différé de paiement accordé à la société pour certaines cessions (jusqu'en 2022) estimé à 7,5 M€ selon la dernière actualisation de la Ville.

Le montant global de cession de l'ensemble domanial au groupe Unibail-Rodamco est en légère baisse, puisque les recettes provenant de la société en septembre 2017, atteignent 29,7 % du total (28,9 %, selon l'estimation de la chambre) conformément aux prévisions au jour de l'arrêt du projet (avril 2009).

Au total, les financements externes de l'opération, sous forme de subventions ou de recettes de cessions foncières, (réactualisés en septembre 2017 pour le prix complémentaire et le différé de paiement) s'élèvent donc à 349,3 M€ HT⁵³. Actualisé en valeur janvier 2009 pour les apports de la région Île-de-France et de la RATP, le montant doit être ramené à 348,6 M€ HT.

⁵² Le prix complémentaire est basé sur l'indice des loyers commerciaux (ILC), sur la valeur des actifs concernés et sur la valeur des investissements réalisés par la SCFHP et la SEPFHP. Son montant définitif sera arrêté en 2020 et sera compris entre 0 € HT et 50 M€ HT maximum. La Ville estime, eu égard à la faible évolution de l'indice ILC sur la période récente conjuguée à la faiblesse des taux d'emprunt, que le prix complémentaire attendu pourrait être porté au-delà du plafond de 50 M€ HT, 54 M€ actualisation comprise.

⁵³ Tableau n°7 : 346,0 M€ - 0,6 M€ (études préalables).

Rapportés au coût de l'opération⁵⁴, les financements externes représentent donc entre 38,7 % ou 37,6 % de l'ensemble⁵⁵. En avril 2009, la Ville de Paris espérait des financements externes à hauteur de 40 %⁵⁶ portés à 40,9 % en novembre 2010, pour l'ensemble de l'opération.

Cet écart tient à la surestimation du financement externe du pôle transport annoncée pour 90 M€ contre 81 M€ après négociation (ramenée à 80,3 M€ valeur janvier 2009). La perte globale se situe donc entre -2,7 points ou -3,8 points⁵⁷.

3.3.4.5 Le coût théorique à la charge de la Ville de Paris

Comme mentionné précédemment, le coût prévisionnel se situerait aujourd'hui à 903,4 M€ HT (valeur janvier 2009) si on retient les chiffres produits par la Ville et 929,6 M€ HT selon l'estimation de la chambre.

En déduisant les financements externes (348,6 M€ HT valeur janvier 2009) corrigés du montant (2,4 M€ HT) correspondant à la servitude de la salle d'échange N-4⁵⁸, le solde à charge pour la Ville de Paris s'élèverait donc à 557,2 M€ HT selon ses propres calculs et à 583,4 M€ HT selon la chambre contre 460 M€ HT prévus à l'origine du projet⁵⁹.

Sans prendre en compte les dépenses écartées de l'opération et les travaux en régie non évalués, le reste à charge supplémentaire de 123,4 M€ en euros constants HT pour la Ville sera finalement supérieur de 21,1 % selon les données de la Ville et de 26,8 % selon celles de la chambre, à ce qui était prévu en 2009 (460 M€ HT).

Tableau n° 6 : Reste à charge pour la Ville de Paris

<i>Montant en M€</i>	<i>HT coût final prév.</i>	<i>HT coût final prév. € courants</i>	<i>TTC coût final prév. € courants</i>
<i>Financement RATP/Région IdF</i>	80,3	82,9	99,4
<i>Financement SCFHP</i>	268,3	264,4	264,4
<i>dont Salle d'échange N-4 (montant qui sera versé à RATP)</i>	-2,4	-2,4	-2,4
<i>Coûts prévisionnels de l'opération retenus par la Ville de Paris</i>			
<i>Total hors provision pour aléas</i>	903,4	973,4	1 143,8
<i>Reste à charge pour Ville de Paris</i>	557,2	624,6	778,5
<i>Coûts prévisionnels de l'opération selon CRC-IdF</i>			
<i>Total hors provision pour aléas</i>	929,6	1 001,0	1 176,5
<i>Reste à charge pour Ville de Paris</i>	583,4	652,2	811,2

Source : CRC IdF

En définitive, déduction faite de 99,4 M€ TTC⁶⁰ attendus de la RATP et de la Région et 268,3 M€ au titre de la vente du foncier (Société Civile du Forum des Halles de Paris), le montant net de l'opération serait de 811,2 M€ TTC.

⁵⁴ Ces montants sont HT en valeur janvier 2009.

⁵⁵ Selon que l'on retient le chiffre annoncé par la Ville (903,4 M€ HT hors provision pour aléas) ou celui corrigé par la chambre (929,6 M€ HT).

⁵⁶ Bulletin municipal officiel de la Ville de Paris n°4 vendredi 5 juin 2009 Page 12

⁵⁷ Selon qu'on retient les chiffres produits par la Ville ou ceux calculés par la chambre. Toutefois ces chiffres retiennent une vision prévisionnelle optimale de la participation de la SCFHP compte tenu de l'étalement des recettes.

⁵⁸ Destinée à la RATP qui ne peut pas venir en déduction du reste à charge pour la Ville de Paris.

⁵⁹ Bulletin municipal officiel de la Ville de Paris n°4 vendredi 5 juin 2009 (page 12).

⁶⁰ Calcul réalisé à partir de la méthode appliquée par la Ville de Paris (tableaux A B C).

3.3.4.6 L'absence de remboursement de la TVA

La chambre évalue à 175,5 M€ le montant de la TVA au titre de ces opérations. Pour mémoire, le taux de compensation forfaitaire au titre du FCTVA, pour les dépenses éligibles, ne compense pas l'intégralité de la TVA : 15,482 % à compter de 2003, 15,761 % à compter du 1er janvier 2014, 16,404 % depuis le 1er janvier 2015.⁶¹

Du fait des exclusions de l'article L.1615-7 du CGCT, l'intégralité de la TVA réglée ne semble pas pouvoir être remboursée au titre du FCTVA.⁶²

L'opération se traduira, pour une partie significative, par la cession de biens réaménagés à destination d'activités commerciales auprès d'un tiers, la Société Civile du Forum des Halles de Paris, non éligible au FCTVA.

3.3.4.7 La contribution nette de la Société Civile du Forum des Halles de Paris à l'opération

Il avait été prévu⁶³ que le projet soit en partie financé par le groupe Unibail-Rodamco pour un montant correspondant à la vente des volumes commerciaux (223,1 M€) assorti d'un complément de prix (plafonné à 30 M€ HT actualisable)⁶⁴, coût du portage financier par la Ville déduit (hypothèse retenue -14,9 M€). Les financements attendus de la Société Civile du Forum des Halles de Paris (SCFHP) étaient arrêtés à 238,2 M€⁶⁵.

A ce jour, le montant des transactions réalisées s'élève à 215,4 M€ et il reste à réaliser la cession des circulations horizontales pour 5,8 M€. Certaines recettes prévues, comme la cession du local « Les-Halles-Le-Marais » (3,7 M€), seront vraisemblablement annulées

Compte tenu de ces actualisations, le prix des cessions réalisées au profit de la Société Civile du Forum des Halles de Paris devrait donc s'élever à 221,2 M€, dont 1,9 M€ relevant de surfaces corrigées des biens inscrits au protocole.

Aux termes de l'accord conclu, la Société Civile du Forum des Halles de Paris (SCFHP) est cependant exonérée des frais d'actes qui incombent ordinairement à tout acquéreur⁶⁶ (8,4 M€) ainsi que de la totalité des indemnités et dédommagements à verser aux commerçants au titre des baux commerciaux qui l'unissent à elle (40,6 M€).

La Ville explique d'une part qu'il peut être dérogé à ces règles par accord entre le vendeur et l'acheteur et d'autre part qu'il lui appartenait de prendre en charge ces dédommagements versés aux commerçants au titre des baux commerciaux dans la mesure que les volumes ont dû être modifiés ou libérés à son initiative.

Si la régularité des choix opérés n'est pas contestée, il serait néanmoins cohérent d'en tenir compte pour déterminer le montant qui doit être effectivement versé par l'acquéreur du centre commercial.

Le groupe Unibail-Rodamco observe pour sa part que sa participation doit aussi être évaluée au regard de l'impact négatif des six années de travaux réalisés entre 2009 et 2015. Cet impact se mesure d'une part sur l'activité du centre commercial dont la fréquentation a perdu

⁶¹ Article L.1615-6 du CGCT.

⁶² Articles L.1615-1 à L. 1615-13, ainsi que R 1615-1 à D 1615-7 du CGCT. L'assiette d'éligibilité ainsi que les dépenses exclues sont définies par les articles R 1615-1 à R 1615-4 du même code.

⁶³ Délibération 2009-DU-113-SG-72-2° des 6 et 7 avril 2009.

⁶⁴ Le prix complémentaire est basé sur l'indice des loyers commerciaux (ILC), sur la valeur des actifs concernés et sur la valeur des investissements réalisés par la SCFHP et la SEPFHP. Son montant définitif sera arrêté en 2020 et sera compris entre 0 € HT et 50 M€ HT maximum.

⁶⁵ Protocole conclu avec la SCFHP le 18 novembre 2010.

⁶⁶ « Les frais d'actes et autres accessoires à la vente sont à la charge de l'acheteur. » article 1593 du code civil.

10 millions de visites annuelles et sur la chute de -31% du chiffre d'affaires (-125 000 000 €) qui en a résulté.

Le groupe note que le protocole prévoyait que la Ville de Paris devait mettre en place une Commission de Règlement Amiable en vue d'indemniser les commerçants pour les troubles générés par les travaux réalisés, mais que cette commission a rejeté l'ensemble des demandes d'indemnisation. Il relève qu'au contraire sa filiale, la Société Civile du Forum des Halles de Paris, a dû mettre en place des accompagnements temporaires pour maintenir l'activité du site, à hauteur de plusieurs millions.

La chambre entend le point de vue du groupe Unibail-Rodamco et mesure l'impact réel que les opérations d'aménagement ont eu sur son chiffre d'affaire.

Elle relève toutefois que ces opérations ont finalement eu pour conséquence d'optimiser les actifs cédés ultérieurement, à preuve l'évolution du prix complémentaire (infra) à la cession qui mesure la plus-value obtenue pour l'exploitant des lieux à l'issue de cette opération.

Par ailleurs, la chambre estime que l'appréciation du montant réellement déboursé par la Société Civile du Forum des Halles de Paris dans cette opération doit aussi tenir compte des dépenses qui auraient pu lui incomber mais qui ont été prises en charge par la Ville de Paris. Ces dépenses « économisées » viennent en déduction des sommes versées par la filiale du groupe Unibail-Rodamco.

Le fait qu'elles n'aient pas été chiffrées au protocole d'accord entre les parties mais qu'elles aient été prises en charge par la Ville a en effet concouru à afficher un montant de participation de la société supérieur à la réalité.

Enfin, dans le cadre de cet accord, la Société Civile du Forum des Halles de Paris a également obtenu une indemnité de résiliation des baux à construction pour les commerces restitués et le parking Berger, également restitué à la Ville (76,9 M€, contre 75,6 M€ au protocole, l'écart résultant de surfaces corrigées).

L'ensemble de ces éléments amènent à considérer que la dépense (encore prévisionnelle) pour la Société Civile du Forum des Halles de Paris, hors prix complémentaire et différé de paiement, s'élèverait au plus à 95,4 M€.⁶⁷

Le prix complémentaire à verser constitue dans ces conditions une donnée importante des transactions. La Ville de Paris a produit une estimation actualisée de son montant, relevée à 54M€ (actualisation du maximum du plafond contractuel)⁶⁸. Elle ne prend toutefois pas en compte le retard pris dans la livraison de la Canopée (avril 2016 contre fin 2013 prévu initialement). Celui-ci pourrait avoir une incidence sur le calcul puisqu'il est par ailleurs adossé à l'augmentation de la valeur du centre commercial entre décembre 2008 et décembre 2019.⁶⁹

De la même façon, les frais pour différés de paiement pourraient être réactualisés à -7,5 M€. Il y a toutefois une incertitude dans la mesure où ce calcul ne tient pas compte des retards pris dans la réalisation de l'opération qui se solderont par un report des recouvrements pour 45,6 M€, à minima jusqu'en 2022 contre 2019 prévu initialement.

Alors que la Ville estime le montant de la cession totale du domaine des Halles à la société civile à la somme de 264 M€, une autre estimation semble possible comme le montre le tableau ci-après.

⁶⁷ 95,4 = 221,3 (cessions) - 8,4 (frais d'actes de cessions) - 40,6 (indemnités et dédommagements divers) - 76,9 (volumes restitués à la Ville)

⁶⁸ Cette prévision s'appuie sur l'évolution de l'indice ILC moins dynamique que celle initialement retenue au protocole ainsi que sur le niveau réduit des taux de prêts.

⁶⁹ Débat 2010-DU49-SG95 (page 1511) ; le calcul du prix complémentaire relève d'une formule complexe (protocole du 18 novembre 2010 page 17).

Tableau n° 7 : Participation nette de la SCFHP à l'opération pour la Ville de Paris

M€ HT	Protocole	Montants actés	Portage financier à charge de la Ville au-delà de la date contractuelle de 2019
<i>Cessions de biens à la SCFHP</i>			
Commerces résiduels	95,203	95,058	0
Parking Rambuteau	6,855	6,855	0
Commerces Canopée	51,457	50,597	30,358
Commerce circulations verticales	6,052	6,078	1,493
Commerce barreau nord/sud	19,442	20,663	0
Commerce parking Berger N-3 (Navarre)	13,379	15,457	9,274
Commerce parking Berger N-4 *	4,809	4,733	2,840
Parking Berger reconstitués	3,135	2,739	1,644
Locaux UGC ciné cité Les Halles	10,900	10,900	0
Circulations horizontales (en attente de réalisation)	5,800	5,800	Non connu
Local Les Halles Le Marais	3,700	Vente annulée	
Prix de vente brut (hors PC et DF)	220,732	218,88	45,609
Prix complémentaire (PC) ▲	30,000	54,000	
Impact du différé de paiement (DP) ▲	-14,950	-7,450	
Prix de vente brut (y/c PC + DP)	235,782	265,430	
Frais actes de cessions	non chiffré	-8,443	
Indemnités diverses (hors commerces restitués)	non chiffré	-30,338	
Dédommagement des commerçants	non chiffré	-0,024	
Prix de vente net à la SCFHP		226,625	
Acquisitions de la Ville de Paris (résiliation partielle des BAC)			
Commerces restitués à la Ville	73,379	74,655	
Indemnités commerçants (annexe 4 protocole)	9,528	10,235	
Parking Berger	2,246	2,246	
Total acquisitions de la Ville de Paris	85,153	87,136	
Evaluation de la participation nette SCFHP à l'opération		139,489	

* La contribution de la SCFHP pour la salle d'échange N-4 versée directement à la RATP (2,4 M€) n'est pas incluse dans ce tableau.

Source : CRC IdF

Il en ressort un montant de 142 M€ (actualisé en 2007⁷⁰), effectivement réglé par le groupe Unibail-Rodamco pour l'acquisition d'un domaine immobilier de près de 100 000 m² en plein centre de Paris, par ailleurs rénové par la Ville

3.3.4.8 Les autres interventions financières du groupe Unibail-Rodamco sur le site du Forum des Halles

La Ville s'est par ailleurs engagée à réaliser les travaux de restructuration et de rénovation des circulations verticales dans le cadre du protocole conclu le 18 novembre 2010 avec la Société Civile du Forum des Halles de Paris (SCFHP).

Ces travaux comprenaient la réalisation de faux-plafonds situés dans l'ancien forum des Halles. « Hors opération, Unibail investira 25 M€ pour l'aménagement de ses locaux commerciaux auxquels se sont ajoutés, selon la société, un montant de 26 800 000 € supplémentaires pour la mise en conformité du désenfumage du domaine affermé et des commerces ».

⁷⁰ Salle d'échange RATP comprise (139,489 M€ +2,4 M€).

Parallèlement la société en charge, dans le cadre d'une convention d'affermage du 4 septembre 1979 modifiée, de l'exploitation et de la maintenance des espaces à usage collectif et des équipements d'intérêt commun de l'ancien forum des Halles, a été amenée à réaliser des travaux de sécurité incendie. Ceux-ci sont situés pour partie dans le périmètre de restructuration et de rénovation des circulations verticales et des rues intérieures.

Ces travaux se trouvant dans un espace exigu, il est apparu nécessaire de coordonner toutes les phases de leur réalisation, sous une maîtrise d'ouvrage unique.

La Ville a confié leur maîtrise d'ouvrage au groupe Unibail-Rodamco, selon une procédure peu compatible avec l'article 2 de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée⁷¹.

Les modalités de cet accord ont donné lieu à une convention du 12 février 2014 qui a délégué au fermier la maîtrise d'ouvrage des travaux contre une contribution forfaitaire de la Ville à hauteur de 6 M€ HT, soit 7,176 M€ TTC.

Toutefois ni les termes de cette convention, ni ceux de la délibération portant autorisation de sa signature ne font mention des modalités de calcul ayant permis de déterminer le montant de cette contribution.

4 LA POSITION DE RELATIVE FAIBLESSE DE LA VILLE DANS LA CESSIION DE L'ENSEMBLE DOMANIAL

Afin de permettre la réalisation des travaux de la Canopée sur des volumes donnés à bail à la Société Civile du Forum des Halles de Paris, la Ville a souhaité récupérer une partie des emprises foncières concernées.

Cette intention correspondait aussi aux évolutions souhaitées par le groupe Unibail Rodamco. Ce dernier souhaitait, en effet, améliorer et développer l'offre commerciale à travers notamment une meilleure visibilité et une extension des surfaces commerciales.

S'il paraissait donc logique que des redécoupages fonciers soient opérés à la marge, ils ont toutefois pris une ampleur surprenante.

En effet la récupération des surfaces concernées par l'emprise foncière que nécessitait la construction de la Canopée était limitée (4 800 m² env.).

Toutefois, les négociations engagées avec la Ville l'ont rapidement conduit à céder la totalité des volumes commerciaux, les parkings adjacents ainsi que divers volumes du domaine public.

Pourtant, ces derniers n'étaient aucunement inclus dans le périmètre des baux à construction et ils ont été traités comme une seule opération alors qu'ils relevaient d'autres dispositions juridiques (domaine public) et supposaient d'autres actes techniques ou spécifiques (désaffectation et déclassement par exemple).

Il en est ainsi des surfaces « libérées » de la circulation automobile (comme le barreau Nord Sud) ou des liaisons « verticales et horizontales » ainsi que d'un certain nombre d'ensembles immobiliers, examinés ci-après.

⁷¹ Le maître de l'ouvrage est la personne morale, mentionnée à l'article premier, pour laquelle l'ouvrage est construit. Responsable principal de l'ouvrage, il remplit dans ce rôle une fonction d'intérêt général dont il ne peut se démettre. Il lui appartient, après s'être assuré de la faisabilité et de l'opportunité de l'opération envisagée, d'en déterminer la localisation, d'en définir le programme, d'en arrêter l'enveloppe financière prévisionnelle, d'en assurer le financement, de choisir le processus selon lequel l'ouvrage sera réalisé et de conclure, avec les maîtres d'œuvre et entrepreneurs qu'il choisit, les contrats ayant pour objet les études et l'exécution des travaux.

4.1 Les droits à la veille de la cession

4.1.1 L'origine de la situation : les décisions des années 70

Comme indiqué précédemment, les relations entre le groupe Unibail-Rodamco et la Ville de Paris sont nées en 1976, à la suite d'une négociation avec la Ville, cette dernière ayant accordé un bail à construction porté en définitive à 80 ans en échange de la construction du Forum et du versement d'un loyer annuel de 20 euros le mètre carré, en partie versé par anticipation⁷².

Tenant compte de la demande de versement immédiat à l'époque d'un droit d'entrée forfaitaire dès le démarrage du bail à construction, (157 000 000 FRF soit 138 343 457 € courants pour les trois baux) les redevances respectives du parc commercial des parkings ont ainsi été fixées à des montants très modestes⁷³. Pour prendre un seul exemple, le prorata de la redevance des surfaces concernées par la construction de la Canopée (4 880 m² - Ancien Forum) atteignait 160 000 €, alors que le revenu locatif annuel avancé par l'exploitant dépassait 3 M€.

Ayant de la sorte figé ses droits ultérieurs contre des rentrées financières immédiates qui étaient sans véritable rapport avec la rentabilité potentielle puis réelle du parc de commerces (une des meilleures d'Europe), la Ville a renoncé pendant une très longue période à ses pouvoirs d'aménagement urbanistique.

4.1.2 Les volumes concernés par les cessions

Les droits sur les volumes du quartier des Halles avant réaménagement étaient répartis de façon complexe. Etaient concernés des volumes imbriqués, comportant de manière indissociable des volumes publics appartenant à plusieurs personnes publiques et des volumes fonciers dont l'exploitation relevait des titulaires de baux à long terme (Unibail Rodamco, la RIVP, NOVOTEL, les bureaux du CNES, Résidences Hôtelière).

A la veille du réaménagement du site des Halles, dans cet ensemble immobilier de 99 259,67 m² coexistaient donc :

- des équipements publics (piscine, gymnase...) et des espaces publics (jardin, voiries souterraines, rues piétonnes, à l'air libre ou non, accès au Forum, circulations verticales...) qui relevaient du domaine public de la Ville de Paris ;
- des équipements d'intérêt commun (public/privé) : locaux à usage collectif (circulations de services, locaux et galeries techniques...), équipements techniques de traitement et de distribution (désenfumage, protection incendie, eau...) et usine de production de chaud et de froid (centrale de climatisation) ;
- des parties à usage privatif (centre commercial, bureaux...). Le Forum des Halles comptait en effet début 2011, 131 magasins dont 18 moyenne surfaces et 18 restaurants répartis sur quatre niveaux et le centre commercial accueillait plus de 40 millions de visiteurs par an.⁷⁴

⁷² Une partie du loyer (42 865 596 € pour 80 ans) avait été versé en avance sous forme d'une avance capitalisée à la Ville.

⁷³ A la veille de l'opération la redevance versée par la société d'exploitation filiale d'Unibail-Rodamco pour 1 565 places de stationnement des parcs Berger et Rambuteau était de 281 628 € pour un chiffre d'affaires de 2 881 206 €.

⁷⁴ CDAC fiche d'instruction des demandes d'autorisation d'exploitation commerciale en vue de l'autorisation délivrée le 24 mai 2011.

Comme indiqué, le site appartenait alors, pour l'essentiel, à la Ville de Paris qui l'avait acquis de la SEMAH par transfert de propriété progressive sur la période 1980-2009. Les volumes voués à l'activité commerciale (ancien et nouveau Forum) et ceux à usage de parkings avaient fait l'objet de baux à construction⁷⁵ (BAC) entre la Ville (bailleur) et la Société Civile du Forum des Halles de Paris (preneur). La société, pour sa part, avait contracté des baux commerciaux sur ces volumes avec nombre de sociétés privées. Par ailleurs la Ville était engagée dans un bail commercial avec UGC Ciné Cité pour les espaces « cinéma ».

La situation peut être résumée dans le tableau qui suit :

Tableau n° 8 : Baux à construction et emphytéoses entre la Ville/ SEMAH et la SCFHP

Baux à construction	
« Ancien Forum »	Divers lots de volume à usage principal de commerces situés du 2 ^{ème} niveau au 7 ^{ème} niveau. Durée du bail : 22/07/1976 au 31/12/2045 ; la durée du bail a été prorogée jusqu'au 31/12 2055 Le loyer d'origine 152 449,02 € HT par an et 12 043 472 € HT (Surfaces non communiquées) est à verser à l'origine ; Indexation annuelle fonction de l'indice de l'Académie d'Architecture.
“Parkings”	Divers lots de volumes à usage de parcs de stationnement des Innocents (735 places) et “ Rambuteau » (915 places). Loyer d'origine : 30 489,8 € HT par an + la moitié du compte de Pertes et Profits de la Société d'Exploitation Indexation annuelle en fonction de l'indice de l'Académie d'Architecture. Bail du 22/07/1976 arrivant normalement à échéance le 31/12/2020 :
“Nouveau Forum”	Divers lots de volume situés du 2 ^{ème} niveau au 7 ^{ème} niveau à usage principal de commerces. Loyer d'origine : 7 370 910 € HT à verser sur une période de 8 ans, Du 29 novembre 1985 arrivant normalement à échéance le 31/12/2055 Bail à construction modificatif (1) 25 et 26 mars 1986 Divers lots de volume situés du 2 ^{ème} niveau au 7 ^{ème} niveau à usage principal de commerces Le Preneur a la possibilité de transformer en surface commerciales les rues secondaires privatives à l'exception de la liaison entre la Rotonde et la sortie rue de Viarmes (Porte du Louvre) pour un surplus de loyer de 533,57 € HT par m ² de plancher hors œuvre.
Baux emphytéotiques	
Propriété de la Ville	Propriété de l'Etat
Une partie de ces volumes (auxquels s'adjoint un volume propriété de la Semah/Ville) fait l'objet d'un bail emphytéotique à usage commercial ⁷⁶ par la collectivité au bénéfice d'une société privée (Cevo Invest France-KTT) laquelle a revendu ses droits de preneur à la SCFHP le 5 juin 2000.	Les espaces cinématographiques objet du bail emphytéotique entre l'Etat et la Ville sont mis à disposition de la SCFHP dans le cadre d'un bail à construction ⁷⁷ par la collectivité ; Bail emphytéotique sur la Semah (preneur) à laquelle s'est substituée la collectivité. ⁷⁸

Telles étaient, ainsi résumés sommairement, les différentes situations des biens qui ont fait l'objet des cessions examinées ci-après.

Les baux à construction et les baux emphytéotiques de l'ancien Forum, du nouveau Forum et des parkings ont été éteints par confusion pour les volumes qui ont été par la suite cédés à la Société Civile du Forum des Halles de Paris, en ce qui concerne les propriétés de la Ville et renégociés entre l'État et la société en ce qui concerne ses propriétés.

⁷⁵ BAC 22 juillet 1976 - 31 décembre 2055 (« bail ancien forum ») et avenants ; BAC 22 juillet 1976 – 31 décembre 2020 (volumes à usage de parkings N/S du Forum) et avenants ; BAC 29 novembre 1985 - 31 décembre 2055 (« bail nouveau forum ») ;

⁷⁶ Bail emphytéotique 22 décembre 1987 - 30 décembre 2055.

⁷⁷ BAC 25-26 mars 1986 - 31 décembre 2055.

⁷⁸ Bail emphytéotique 27 décembre 1985 - 31 décembre 2055.

4.2 La très grande difficulté de trouver un juste prix

L'article L. 1511-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT) pose le principe que la vente de leurs bâtiments par les collectivités territoriales et leurs groupements se fait « *par référence aux conditions du marché* ». Une collectivité publique ne peut céder un élément de son patrimoine à un prix inférieur à sa valeur à une personne poursuivant des fins d'intérêt privé que lorsque la cession est justifiée par des motifs d'intérêt général et comporte des contreparties suffisantes (CE, 2 novembre 1997, commune de Fougerolles, n° 169473 ; CE, 25 novembre 2009, commune de Mer, n° 310208).

Dans une situation de bail à construction, les valeurs vénales respectives du bâtiment et du terrain peuvent difficilement être évaluées en appliquant la méthode comparative des ventes similaires qui est utilisée couramment pour fixer la valeur du bien en fonction du prix du marché immobilier local.

Dans l'espèce, la méthode par comparaison comportait des faiblesses : l'opération était rare et inédite et il aurait été difficile de trouver comme terme de comparaison un bien similaire, sous bail à construction, avec la même durée restant à courir.

Mais la complexité du calcul de la valeur de l'ensemble domanial trouvait aussi son origine dans la multiplicité des valeurs à étudier. Celle-ci résultait de la multiplicité des actes consécutifs à la cession du Forum des Halles et des propriétés adjacentes à la SCFHP : indemnisations commerciales pour la durée momentanée des travaux de la Canopée, indemnisation de la société pour des baux à construction rompus par la vente, cessions immobilières de surfaces et de nature très disparates et présentant des servitudes considérables, mais aussi prise en compte à la fois du contexte économique actuel mais aussi du risque lié à l'échéance lointaine des droits cédés.

L'exploitant du Forum a mandaté plusieurs experts pour estimer la valeur des acquisitions, des cessions et des indemnités à verser aux commerçants directement impactés par la construction de l'ouvrage Canopée. Le résultat des travaux d'expertise a fait apparaître pour chaque actif des écarts significatifs sur la valeur des actifs et des baux à construction afférents.

Le caractère disparate des évaluations des experts n'ayant pas apporté de certitude, aucune conviction ne pouvait être établie, la valeur des actifs atteignant parfois un rapport de 1 à 10.

La Ville et la société ont donc dû constater l'impossibilité de fixer une valeur objective de la transaction. Cette impossibilité tenait à la condition de « commercialisation adéquate » dépendant de la méthodologie suivie par leurs différents experts (contestation des périodes d'évaluation de l'activité commerciale, des références de transactions de centres commerciaux etc.).

Toute la difficulté d'évaluation de la valeur vénale des baux à construction cédés repose en effet sur une valeur d'opportunité comportant des éléments subjectifs difficilement chiffrables. Comme le notait l'un des experts en préambule de son rapport de mission, l'objectif de son étude était d'estimer « *un prix de convenance* » plutôt que le prix qu'un tiers mettrait pour l'acquisition des droits de la Ville.

Les expertises diligentées conjointement par la Ville de Paris et la Société Civile du Forum des Halles de Paris pour trancher dans ces débats, divergeaient en effet sensiblement l'une de l'autre sur les conditions supposées équilibrées ou non dans un marché immobilier entre offreurs et demandeurs.

4.2.1 L'élargissement du champ des négociations a rendu encore plus complexe la détermination de la valeur de marché

Au cours de ces négociations, le champ des échanges fonciers n'a cessé de s'élargir, sans que la société Espace Expansion, gérant de la Société Civile du Forum des Halles de Paris ne fasse véritablement augmenter son offre financière de départ.

Ainsi ont été incorporées d'autres surfaces qui n'étaient pas prévues à l'origine des négociations :

- des acquisitions complémentaires de surfaces, propriété de la Ville de Paris (surfaces UGC, local Les Halles/Le Marais et parking St Eustache) ;
- la possibilité d'exploiter commercialement des circulations publiques permettant au centre de réaliser des animations marchandes dans les rues du Forum ;
- la révision de la clef de répartition des charges d'entretien des rues du Forum.

Il est vrai qu'en contrepartie, la société Espace Expansion s'est engagée à lancer un programme complet de rénovation des surfaces du centre commercial, pour un total de 20 M€.

Il n'est pas contestable que les directions des Finances et de l'Urbanisme de la Ville ont exprimé assez clairement, dans un premier temps, leur réserve au principe de la cession aux conditions dans lesquelles elle était actée.

Dans une note interne à la Ville, très argumentée⁷⁹, les directeurs des finances et de l'urbanisme de la Ville ont fait remarquer qu'« *Unibail-Rodamco serait le principal bénéficiaire de l'opération d'aménagement* ».

Le Forum des Halles, est en effet l'un des premiers centres commerciaux-d'Europe par la fréquentation, et l'opération projetée sur le site des Halles augmenterait considérablement le potentiel commercial du Forum des Halles par :

- une répartition optimisée des flux de chalandise au sein du centre commercial et la valorisation de zones actuellement mal desservies, grâce notamment à la diversification des accès au pôle transports, dont le centre commercial dépend pour 85 % de sa clientèle ;
- une meilleure insertion du centre commercial dans l'activité commerciale d'un quartier parisien dont le chiffre d'affaires est estimé à 2 milliards d'euros, et ce grâce à la restauration des continuités urbaines ;
- la possibilité de créer de nouvelles surfaces commerciales dans des espaces aujourd'hui dévolus à l'automobile (voirie, parkings) ;
- la pérennisation du site grâce aux mises aux normes et mises en sécurité projetées.

S'ajoutait à cela l'opportunité offerte à l'exploitant d'acquérir les assiettes foncières des baux à construction, ce qui lui garantissait la continuité de l'exploitation et confortait la valeur de son actif.

Les conditions de négociation avec l'exploitant tenaient aussi compte du fait que le centre commercial du Forum des Halles représentait un fort taux de rendement et un faible risque pour l'investisseur.

⁷⁹ 15 octobre 2008- note D08001739, conjointe des directions des finances et de l'urbanisme à Madame Hidalgo première adjointe au maire de Paris en charge de l'Urbanisme

Si elle concluait à la nécessité de la cession pour financer l'opération d'aménagement, la Ville était donc d'autant plus en position de rechercher une offre concurrente que l'ensemble commercial était susceptible de connaître une plus-value sensible.

En effet, en raison de sa connexion directe à un pôle de transports en commun par lequel transitent 110 millions de voyageurs par an, le Forum des Halles était certain de bénéficier, dans le futur, de la croissance continue des déplacements piétonniers et des transports en commun. Cette prévision était liée, en particulier, à la politique de refus de circulation automobile mise en place par la collectivité alors que la plupart des centres commerciaux sont fortement dépendants de l'automobile et donc vulnérables à la hausse du prix des énergies.

Enfin, à la différence des autres centres commerciaux, les circulations horizontales et les voiries intérieures du centre commercial restaient dans le domaine de la Ville de Paris, qui doit en assurer leur entretien. Cette domanialité publique libérait l'exploitant de la nécessité d'assurer des travaux de remise à niveau, voire des travaux de réorganisation périodique comme doivent le faire les autres exploitants de centres commerciaux.

Dans sa réponse aux observations provisoires, la société a précisé qu'elle a proposé à la Ville dès le début des discussions, de simplifier le montage foncier et d'acquérir les rues du Forum des Halles reliant uniquement des commerces entre eux en les lui cédant afin d'en clarifier la gestion et lui permettre de mieux gérer les interfaces avec les commerces.

Elle a indiqué que le coût de l'entretien et de la maintenance n'est répercuté que partiellement et en tout état de cause sans commune mesure avec le coût d'entretien réel de ces équipements à la Ville de Paris.

Désormais l'ordonnance n° 2017-562 du 19 avril 2017 relative à la propriété des personnes publiques, prévoit en son article 3 qu'un titre délivré « *en vue d'une exploitation économique* » nécessite que « *l'autorité compétente organise alors librement une procédure de sélection préalable présentant toutes les garanties d'impartialité et de transparence, et comportant des mesures de publicité permettant aux candidats potentiels de se manifester* ».

Si de telles dispositions avaient existé à l'époque (cf. recommandation n°1), il est probable que la Ville aurait recouru à une mise en concurrence pour les cessions de son domaine privé ou public.

4.2.2 Les effets de la faiblesse relative des positions de la Ville dans les négociations

Si le prix de cession de l'ensemble immobilier était difficile à fixer, c'est aussi parce que la Ville a vendu à un moment peu opportun en termes de marché immobilier. L'un des experts missionnés l'avait d'ailleurs mise en garde contre les conséquences d'une cession à la période envisagée.

En effet, au moment des évaluations, le marché de l'investissement venait de subir les effets du double blocage généré par le resserrement du crédit et la crise boursière.

Le marché français connaissait à l'époque une chute de 54 % des volumes investis en immobilier non résidentiel (avec 14,1 milliards d'€) et de 57,5 % en immobilier d'entreprise (avec 12 Md€) entre 2007 et 2008.80 La crise s'intensifiant entre le 1er et le 2ème semestre, la récession du marché atteignait 60 % (-67 % en immobilier non résidentiel -63 % au quatrième trimestre 2008).

⁸⁰ « Dans ce contexte, il nous apparaît qu'en cas de mise en vente sur le marché des droits de la Ville de Paris, ceux-ci trouveraient difficilement preneur, et qu'à tout le moins, une décote serait appliquée sur le prix pour tenir compte de la situation financière actuelle ».

Un cabinet d'étude reconnu pour la qualité de ses analyses soulignait que l'Île-de-France connaissait à ce moment-là la plus forte baisse en matière d'investissements: - 58 %⁸¹. Dans cette tendance baissière, les commerces subissaient d'ailleurs la plus forte dépréciation: - 71 %, la baisse étant moindre pour les centres commerciaux : - 35 %.

L'importance de la baisse des volumes investis s'expliquait au surplus en très grande partie par l'effondrement des opérations supérieures à 200 M€ (- 82 %). Ces opérations souffraient plus que les autres du resserrement du crédit et de la difficulté de trouver de lever des fonds sur le marché boursier.

C'est cette analyse que reprenait la note interne du directeur des finances de la Ville qui évoquait « l'objectif fixé par le Maire de livrer la Canopée d'ici la fin de la mandature (...) ». Ce terme contraignait donc à une accélération des procédures dans la mesure où *« cet ouvrage nécessitant cinq années d'étude et de travaux, il convient de pouvoir déposer le permis de construire en novembre/décembre 2008. (...) La Ville peut donc s'interroger sur l'opportunité de maintenir une telle démarche ou de l'infléchir de manière à mieux préserver ses intérêts patrimoniaux »*.

Il en concluait que *« pour rétablir un meilleur rapport de force, il pourrait être envisagé un assouplissement du calendrier de l'opération mais ceci rendrait très difficile le respect de l'objectif fixé par le Maire d'indiquer à Unibail que, sur la base des conditions financières proposées, la Ville envisage d'abandonner les deux options d'achat (UGC et le parc de stationnement Saint Eustache) auxquelles Unibail-Rodamco est attaché, de même, d'indiquer que la Ville envisage de sortir les parcs de stationnement Rambuteau et Berger (dont le bail à construction arrive à échéance plus rapprochée en 2020) de l'accord global.*

Une telle option pourrait toutefois faire peser des risques forts sur la réalisation du mail Marguerite de Navarre permettant une liaison piétonne nouvelle entre la station Les Halles et la station Châtelet/place Marguerite de Navarre ».

On peut comprendre dans ces conditions que même si le maire a été, comme le mentionne un courriel de la direction de l'urbanisme, *« un peu hésitant à l'idée de perdre la propriété des lieux⁸²»*, il s'y soit résolu à condition d'*« accélérer le calendrier du projet »*.

Alors même que la période de crise immobilière était peu favorable à la Ville pour mener la négociation, la société Unibail-Rodamco disposait de la capacité de bloquer les travaux ce qui plaçait la société dans une position de force.

4.2.3 Selon la Ville, l'absence d'appel à la concurrence résulte des difficultés de mise en œuvre d'une procédure d'expropriation,

Désormais, l'article L. 2122-1-1 du code général de la propriété des personnes publiques retient qu'un titre d'occupation du domaine public délivré *« en vue d'une exploitation économique »* nécessite que *« l'autorité compétente organise alors librement une procédure de sélection préalable présentant toutes les garanties d'impartialité et de transparence, et comportant des mesures de publicité permettant aux candidats potentiels de se manifester »*.

Si de telles dispositions n'existaient pas à la date de la cession (voir la recommandation n° 1) et s'il est certain que l'opération ne concernait pas seulement le domaine public, la Ville aurait sans doute pu organiser une procédure de sélection lui offrant des garanties d'impartialité et de transparence.

Sur ce sujet, la Ville a mis en avant qu'une telle consultation ne pouvait être mise en œuvre.

⁸¹ La baisse étant moins forte en Région : - 23 %.

⁸² Courriel du directeur général de la société PariSeine du 22 avril 2008

Elle estime, en effet *« qu'elle ne pouvait pas exproprier Unibail de l'ensemble car cela aurait supposé une déclaration d'utilité publique (DUP) qui ne pouvait pas être reconnue pour les commerces non impactés par le projet, alors même que les équipements publics restaient eux ouverts au public. »* Elle semble également avoir écarté ce schéma d'une mise en concurrence devant *« les délais et de la lourdeur d'une telle procédure »* ainsi que le risque contentieux.

La Ville estime également que le groupe Unibail-Rodamco, en qualité d'exproprié, aurait bénéficié d'un droit de priorité, au titre de la restitution sur une durée de 30 ans.

Elle considère enfin que le coût en aurait été dissuasif. En effet, elle souligne que le coût de résiliation des baux (des commerces) et l'indemnisation des commerçants pour les zones devant être libérées pour les travaux de la Canopée s'élevaient à plus de 115 M€ pour une surface de 4 826 m². Pour la Ville, alors que ce montant ne concerne que 10 % des surfaces commerciales du centre, les sommes qu'elle aurait dû engager pour indemniser la société Unibail-Rodamco pour la totalité du centre commercial aurait été excessive. *« Cela explique qu'une expropriation de l'ensemble du centre commercial n'a jamais pu être envisagée, compte-tenu de son coût. »*

En outre, une expropriation totale aurait obligé la Ville à prendre en charge l'indemnité d'éviction d'Unibail et de l'ensemble de ses locataires commerciaux (sauf à reprendre les commerces en gestion, ce qui n'entre pas dans les attributions d'une collectivité locale). Cette indemnisation était d'autant plus élevée que la durée restante à courir des baux à construction était longue (2055).

La Ville a donc privilégié la négociation avec Unibail.

Elle rappelle avoir néanmoins engagé une déclaration d'utilité publique pour les seules surfaces devant être libérées pour le projet. La possibilité d'une procédure d'expropriation à l'encontre d'Unibail était un moyen de pression pour la Ville dans le cadre des négociations foncières. La procédure d'expropriation a été engagée pour le parking Novotel et surtout pour évincer les commerçants exploitant les commerces dont la Ville de Paris avait repris la propriété.

En tout état de cause, il ne paraît pas certain que la procédure suivie ait été moins coûteuse que celle qui a été évitée. De surcroît, en toute logique, la résiliation anticipée du bail à construction moyennant le versement d'une indemnité, aurait transféré la propriété des constructions pour une valeur équivalente et même supérieure puisque la Ville possédait la pleine propriété débarrassée des servitudes du bail à construction.

La Ville s'est considérée tenue par les droits de la société sur l'ensemble de l'opération de rénovation alors même que les surfaces gelées par les baux à construction ne représentaient qu'une partie de l'ensemble cédé (les « volumes résiduels »).

Ni les liaisons verticales, ni le déclassement des voiries souterraines n'étaient par exemple concernés par ces baux et les droits de la société Unibail-Rodamco devaient d'ailleurs s'éteindre en 2020 sur les parkings représentant 1 700 places, la Ville en récupérant la propriété pleine et entière sans aucune indemnisation à verser.

Il n'y avait donc pas de raison pour la Ville de considérer qu'elle était liée à la société occupante des lieux pour tous les volumes.

Les partenaires ont d'ailleurs senti la difficulté de conception de cette vente globale. En effet, l'article 2.1 du protocole signé en vue de la vente mentionne expressément que les différents projets sont interdépendants : pour les parties à l'accord *« la résiliation partielle anticipée des baux à construction et la vente des volumes objet des baux à construction sont liés en ce qu'ils constituent un ensemble économique global »*.

Quoiqu'il en soit, en définitive, la Ville a perdu la propriété finale de l'ensemble domanial des Halles⁸³ en recevant de l'acquéreur une contrepartie inférieure à 150 M€ pour le financement de l'ensemble de l'opération.

4.2.4 L'absence de prise en compte de l'état de « vétusté » du centre commercial

L'état de dégradation du centre et l'importance de sa remise aux normes étaient une des causes principales de l'opération de rénovation (objectivement la seule cause originelle).

Conformément à l'article 15 du cahier des charges annexe A à la convention d'affermage, la Ville a pris en charge tous les escalators et ascenseurs, créés au titre du projet ou de la rénovation des équipements existants et conservés. Elle a aussi pris en charge la mise aux normes des aires de livraison, sans s'interroger pour savoir qui devait, d'elle ou de l'exploitant, prendre en charge ces travaux de rénovation.

L'obligation de maintenir les lieux en bon état jusqu'au terme du bail relevait pourtant de la qualification juridique de bail à construction⁸⁴. D'ailleurs cette condition était clairement mentionnée dans l'acte notarié du bail à construction. Celui-ci comporte en effet un chapitre dédié au sujet « *IV- Entretien des constructions : le preneur devra, pendant tout le cours du bail, conserver bon état d'entretien les constructions édifiées par lui et tous engagements qu'il aura apportés et effectuer à ses frais et sous sa responsabilité les réparations de toute nature, y compris les grosses réparations, ainsi que le remplacement de tous éléments de la construction et de son aménagement, au fur et à mesure que le tout se révélera nécessaire* ».

« Le preneur devra notamment, effectuer à ses frais, et sous sa responsabilité, tous travaux de ravalement prescrits par l'autorité publique aux époques et dans le temps impartis ».

Sans méconnaître l'imbrication des intérêts publics et des intérêts privés en jeu, ni la porosité des responsabilités superposées sur des propriétés de volumes inclus les uns dans les autres, l'obligation de maintenir les lieux en bon état jusqu'au terme du bail était incluse dans le bail à construction.

Il s'en déduit que si la Ville avait laissé subsister le bail à construction jusqu'en 2055, le groupe Unibail-Rodamco aurait eu l'obligation de l'entretenir en bon état jusqu'au terme alors même qu'il aurait perdu l'usufruit de la propriété des biens à fur et à mesure des années. En contrepartie le groupement aurait perçu jusqu'au bout les loyers des baux commerciaux. Toutefois, l'équilibre économique de l'investissement du centre en aurait été bouleversé.

Cette opération de réaménagement des Halles est intervenue à un moment clé pour le groupe Unibail-Rodamco. En effet, le centre de profit du Forum des Halles devenait en l'état précédent la rénovation, un centre de coûts de plus en plus élevé au fur et à mesure de l'arrivée du terme du bail.

4.2.5 Les exploitants de la Société Civile du Forum des Halles de Paris ont consolidé leurs positions, le temps jouant contre la Ville

La société Espace-expansion, gérant de la Société Civile du Forum des Halles de Paris a exprimé assez rapidement et de manière constante son opposition au projet municipal initial, tant que ses intérêts n'ont pas été reconnus.

⁸³ La valeur bilancielle du seul centre commercial est évaluée à 752 millions chez Unibail-Rodamco.

⁸⁴ « Le propriétaire d'un terrain donné à bail à construction devient propriétaire à l'expiration du bail des constructions en bon état édifiées par le locataire sans versement d'indemnités aucune imposition (la durée du bail à construction étant supérieure à trente ans) ».

En décembre 2008, la société « *autorisait la Mairie de Paris à déposer une demande de permis de construire pour le redéveloppement* » du Forum des Halles sous réserve de revoir sa position en cas de désaccord.

En septembre 2010, elle demandait au Préfet de Paris d'annuler la déclaration d'utilité publique au motif que l'équilibre financier de l'opération ne serait pas assuré. La condition du retrait de ce recours était incluse dans le protocole d'accord du 18 novembre 2010 (art. 21).

Dans la négociation, forte de son pouvoir de bloquer tout le développement du projet déjà engagé ou de laisser la Ville sans aucun financement en décembre 2008, la société a obtenu des concessions très importantes, à savoir :

- la cession en pleine propriété du centre commercial,
- l'acquisition complémentaire de surfaces qui étaient propriété de la Ville de Paris: surfaces UGC, local Les Halles/Le Marais et parking St Eustache ;
- la servitude d'affichage et d'exploitation commerciale des circulations publiques permettant au centre de réaliser des animations marchandes dans les rues du Forum, à l'instar de ce qui se pratique dans tous les centres commerciaux (road shows, comptoirs, affichage, etc.),
- la révision de la clef de répartition des charges d'entretien des rues du Forum pour la Ville de Paris et la possibilité d'échelonner le paiement du prix sur une durée de 10 ans.

4.2.6 Les échanges et cessions de droits : l'économie globale du protocole d'accord du 18 novembre 2010

La Ville et la Société Civile du Forum des Halles de Paris ont conclu un protocole d'accord⁸⁵. Celui-ci a eu pour conséquence de créer des surfaces commerciales, notamment dans la Canopée, issues d'espaces précédemment affectés à la circulation verticale ou dédiés à la circulation automobile aux niveaux R-3 et R-4, et de modifier les accès aux parcs de stationnement et aux aires de livraison ainsi que le nombre de places de stationnement.

La Société Civile du Forum des Halles de Paris a rappelé que le projet de réaménagement des Halles avait été défini et arrêté unilatéralement par la Ville de Paris, ainsi que sa mise en œuvre et son périmètre. Toutefois par ses incidences foncières ce projet de la Ville de Paris impliquait la suppression de diverses surfaces commerciales qui appartenaient à la société et la suppression d'une partie des revenus permettant d'amortir l'investissement réalisé dans le cadre du bail à construction.

Le protocole d'accord a scindé en plusieurs lots les opérations foncières qui en étaient l'objet.

Les principales dispositions s'attachent spécifiquement à chacun des lots vendus ou restitués :

- les acquisitions nouvelles dites « *volumes restitués* » (volumes de commerces situés dans l'ancien et le nouveau Forum, volumes de parking Berger) à la Ville, objet de la résiliation partielle des baux à construction dont la Société Civile du Forum des Halles de Paris (SCFHP) était preneur ;
- la vente des volumes dits « *commerces résiduels* » et du parking Rambuteau à la SCFHP, objet de l'extinction des baux à construction par confusion de la situation de preneur et de propriétaire pour la Société Civile du Forum des Halles de Paris ;

⁸⁵ Protocole d'accord du 18 novembre 2010, autorisé par délibération des 15-16 novembre 2010 (2010 DU49-SG95-1°).

- la vente à la SCFHP, dans le cadre d'une vente en l'état futur d'achèvement (VEFA)⁸⁶ de nouveaux volumes de commerce (Canopée, circulations verticales, barreau nord/sud, parking Berger N-3-mail-de-Navarre et N-4, parking Berger reconstitué) ;
- la vente de locaux complémentaires à la SCFHP (local les Halles le Marais, local UGC Ciné Cité les Halles, circulations horizontales et éléments accessoires).

Bien qu'à l'évidence des réunions aient sans doute précédé la saisine de France Domaine⁸⁷, la brièveté des délais de réalisation de ces échanges est à relever. Entre l'avis du service des domaines du 8 octobre 2010, la délibération des 15-16 novembre 2010 (2010 DU49-SG95-1°) et la signature du Protocole d'accord du 18 novembre 2010, il s'est écoulé moins d'un mois.

4.2.7 L'évaluation de la transaction et les questions qu'elle pose

Le projet de cession/indemnisation a été soumis à l'avis des domaines. Le service local a rendu un premier avis le 8 octobre 2010 dont les termes ont été prolongés à plusieurs reprises⁸⁸.

Ces divers avis comprennent des estimations distinctes qui concernent :

- la résiliation partielle de trois baux à construction dont la Société Civile du Forum des Halles de Paris était preneur (ancien Forum, nouveau Forum et parcs de stationnement Berger sur 667 places de stationnement et Rambuteau d'une contenance de 898 places) ;
- des cessions en l'état futur d'achèvement de surfaces et volumes à usage de commerces, de stationnement et de locaux divers (Canopée, restructuration des circulations verticales et aménagement des circulations horizontales liées, barreau Nord-Sud, mail Marguerite de Navarre, circulations horizontales et verticales, UGC, centre d'animation des Halles et commerces au niveau - 4) ;
- la résiliation des baux concernant les assiettes foncières du cinéma UGC Ciné Cité : c'est-à-dire la cession des droits du bailleur sur une surface de 2 568 m² faisant l'objet d'un bail à construction et la cession des droits du bailleur sur une surface de 1 304 m² faisant l'objet d'un bail emphytéotique.

⁸⁶Dans la VEFA, le vendeur s'engage à édifier ou à faire édifier cet immeuble dans un certain délai. Le vendeur s'engage à transférer la propriété de cet immeuble à l'acquéreur.

⁸⁷ France Domaine est devenu depuis 2016 la Direction immobilière de l'Etat (DIE) qui reprend l'ensemble des missions autrefois confiées au service France Domaine de la Direction générale des finances publiques (DGFIP)

⁸⁸Au total le Domaine a rendu à la Ville de Paris quatre avis sur le Forum des Halles le 8 octobre 2010 ; le 3 mars 2014 ; le 12 mars 2014 ; et l'avis du 5 août 2015. 25/11/08 et 23/02/09. D'autres avis propres à certaines transactions ont également été émis.

Tableau n° 9 : Comparaison des évaluations de France Domaine et de la Ville

Nature	M²	Prix proposés		Valeurs Domaine		Ecart	%
FDH - Droits du preneur	4 880	74 200 000 €	15 205 €/m²	65 200 000 €	13 361 €/m²	9 000 000 €	13,80%
FDH - Droits du bailleur	54 978	95 200 000 €	1 732 €/m²	88 500 000 €	1 610 €/m²	6 700 000 €	7,57%
PKG - Droits du preneur	667	2 347 840 €	3 520 €/pl.	2 800 000 €	4 198 €/pl.	452 160 €	-16,15%
PKG Droits du bailleur	898	6 717 040 €	7 480 €/pl.	7 000 000 €	7 795 €/pl.	282 960 €	-4,04%
Parc Berger	285	3 135 000 €	11 000 €/pl.	3 400 000 €	11 930 €/pl.	265 000 €	-7,79%
Canopée	6 102	51 500 000 €	8 440 €/m²	54 000 000 €	8 850 €/m²	2 500 000 €	-4,63%
Circulations verticales	567	6 051 591 €	10 673 €/m²	6 300 000 €	11 111 €/m²	248 409 €	-3,94%
Barreau Nord/Sud	3 362	19 400 000 €	5 770 €/m²	21 300 000 €	6 336 €/m²	1 900 000 €	-8,92%
Mail M. de Navarre	1 095	13 490 000 €	12 320 €/m²	12 700 000 €	11 598 €/m²	790 000 €	6,22%
Cinéma UGC		10 900 000 €		12 000 000 €	-	1 100 000 €	-9,17%
Circulations horizontales	11 600	5 800 000 €	500 €/m²	5 800 000 €	500 €/m²	€	0,00%
Centre d'animation	800	3 700 000 €	4 625 €/m²	4 000 000 €	5 000 €/m²	300 000 €	-7,50%
Commerces -4	590	7 500 000 €	12 712 €/m²	7 300 000 €	12 373 €/m²	200 000	2,74%

Source : avis du 8 octobre 2010

Faute de pouvoir obtenir des réponses précises de France Domaine, la chambre a interrogé la Ville sur certaines discordances relevées⁸⁹ dans les estimations.

Pour prendre quelques exemples, la Ville explique ces écarts par deux expertises qu'elle a produites, ces éléments ayant abouti à une révision de 72 % des montants estimés par France domaine (68 M€ contre 39,6 M€) dans ses premières estimations du 25 novembre 2008)⁹⁰.

Il apparaît que ces évolutions significatives ont été faites sur la base d'expertises qui avaient été rétribuées par le preneur.

Pour prendre un autre exemple significatif, l'évaluation de la valeur des surfaces commerciales presque identiques (bien que refaites à neuf par la Ville), comportait des écarts et ceux-ci auraient mérités d'être précisés.

Tableau n° 10 : Comparaison des valeurs d'achat et de vente surfaces Canopée

Surface	4 826 m² surfaces de commerce	6 102 m² surfaces commerciales neuves
Procédure	Rachat des baux à construction restant à courir par la Ville : 73,5 M€	Vente en pleine propriété à Unibail-Rodamco ; 51,5 M€
Prix/m²	15 205 €/m²	8.432 €/m²

Source : chambre régionale des comptes

Dès lors, à défaut d'obtenir ces précisions, la chambre n'a pas été en mesure de porter une appréciation sur le prix négocié par la Ville et son partenaire et qui a été entériné par France Domaine.

4.2.8 Une contraction irrégulière des opérations d'indemnisations et de cessions

Pour la plus importante partie en volume des biens cédés, il n'y avait pas seulement des cessions mais aussi des indemnisations pour rupture anticipée de baux à construction.

⁸⁹ À titre d'exemple, sollicité dès 2008 le service de l'Etat avait évalué le coût de résiliation des baux à construction à 36,2 M€ pour les surfaces commerciales à détruire et 3,4 M€ pour la suppression du stationnement (parking Berger), soit un total de 39,6 M€ arrondi à 40 M€, chiffres sensiblement différents ceux inscrits dans l'avis de 2010 (respectivement 65,2 M€ et 2,8 M€), base retenue pour la signature du protocole (respectivement 73,4 M€ et 2,2 M€).

⁹⁰ Une valeur de reprise pour les espaces SCFHP de 36.2 M€ pour la résiliation anticipée des baux des surfaces commerciales à détruire ; 3.4 M€ pour la suppression du stationnement (parking Berger).

La société a rappelé, à ce sujet, que le projet de réaménagement des Halles avait été défini et arrêté unilatéralement par la Ville de Paris, ainsi que sa mise en œuvre et son périmètre.

Ni la nécessité, ni la régularité de principe d'une indemnisation de l'exploitant ne sont contestables.

En effet, comme l'explique la société, les implications liées au projet, à la fois foncières (à savoir la suppression de diverses surfaces commerciales appartenant à la Société Civile du Forum des Halles de Paris, la modification des accès aux parcs de stationnement et aux aires de livraison ainsi que du nombre de places de stationnement et des conditions de circulation sur la voirie souterraine) mais aussi financières (à savoir la perte de la propriété et de la jouissance de ses constructions et donc la suppression d'une partie des revenus permettant d'amortir l'investissement réalisé dans le cadre du bail à construction) de cette décision unilatérale donnaient logiquement lieu à une indemnisation.

Il apparaît toutefois que la méthode suivie pour la calculer ne décompose pas les différentes opérations, ce qui est contestable à plusieurs titres.

En premier lieu, la dissociation des actes d'indemnisation pour la fin anticipée des baux à construction et des actes de cessions (c'est-à-dire la valeur de l'ensemble immobilier au moment où il était cédé, net de tout bail à construction et de toute emprise) aurait été utile. Elle aurait permis d'apprécier le montant global de l'opération.

Il s'en déduit à titre principal que le montant de la valeur du centre commercial ou des parkings n'a jamais été étudié une fois ces sites débarrassés des servitudes du bail à construction. Cette lacune a empêché la Ville de disposer d'une analyse qui aurait été utile pour la négociation.

Par ailleurs, dans le cadre du le protocole signé entre les parties, la société Unibail-Rodamco, locataire des baux à construction a été considéré comme propriétaire des constructions qu'elle avait édifiées dans le cadre de ces baux, le bailleur n'ayant pour sa part que des droits « résiduels » (c'est-à-dire la valeur de la surface du sol « figée » par l'opération et les futurs droits de propriété perpétuelle au moment de la récupération des biens à la fin du contrat).

La Cour de cassation avait pourtant rappelé que dans un bail à construction, le preneur bénéficie sur le terrain seulement d'un « *droit réel immobilier* » et sur les constructions d'un « *droit de propriété temporaire* », puisque que par l'effet de la résiliation, le preneur perd ce droit de propriété temporaire et permet au bailleur d'accéder à la propriété des immeubles construits avant l'expiration du bail⁹¹.

Par voie de conséquence, si la Ville avait mis un terme de manière anticipée, comme c'était son droit, aux baux à construction, elle aurait récupéré immédiatement après indemnisation, l'intégralité d'un patrimoine à la rentabilité économique très intéressante, selon les résultats semestriels 2017 de la société Unibail-Rodamco ⁹².

La société Unibail-Rodamco estime pour sa part qu'il n'était pas possible de décomposer les opérations d'un projet aussi complexe. Elle considère que le prix complémentaire, à verser à hauteur de 27% à l'issue du projet est la preuve d'une volonté d'équilibrer la création de valeur dont elle bénéficie. Elle souligne aussi que l'équilibre financier du protocole a été validé par les juridictions administratives devant lesquelles le projet était contesté.

⁹¹ Cass. com. 24 6 1997 n° 1695, Sté Agnel Tessonnière: RE 11/97 n°1064 et Cass. com. 19 62001 n°1233, Hautcourt Varinier es q. et Époux Lemasson: RJF 10/01 n°1330.

⁹² « Depuis l'ouverture de la Canopée en avril 2016, les performances ont été respectivement de +10,1 % et +22,2 % pour le nombre de visites et les chiffres d'affaires des commerçants (sur 12 mois glissants) au 1^{er} semestre 2016, le gain locatif avait été particulièrement fort en raison principalement d'une activité locative exceptionnelle en France (au Forum des Halles sur l'actif existant, à Parly 2 et aux Quatre temps) ». Surface GLA/m² totale du complexe : 73 200m² (source résultats semestriels 1^{er} 2017 de la société Unibail-Rodamco

Il n'en demeure pas moins que, pour de tels ordres de grandeur, l'intérêt, ou non, d'une dissociation de la question de la « *cession des constructions* » et de la « *rupture anticipée du bail* » aurait gagné à être expertisée.

La chambre relève également que le budget de la Ville doit comprendre l'ensemble des recettes et des dépenses, comme en dispose l'article 57 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. Il en résulte que les recettes et les dépenses doivent figurer au budget pour leur montant intégral, sans compensation ni contraction.

Au cas d'espèce, les opérations entérinées dans le cadre de la méthode retenue ont conduit à confondre les deux opérations de dépenses puis de recettes. Pourtant le contrat qui avait été conclu entre la Ville et la société Unibail-Rodamco comportait bien deux catégories d'opérations différentes : la valeur de remboursement des baux et les cessions immobilières. Une telle contraction était donc interdite.

4.3 Un accord nettement favorable à l'acquéreur

4.3.1 Les avantages accessoires concourent à présenter la participation financière réelle comme étant majorée

Selon l'analyse de la chambre, la contribution de la société Unibail-Rodamco était en réalité plus limitée que ce qui avait été annoncé (141,9 M€) pour un domaine commercial d'une valeur très supérieure à 470 M€⁹³ et pour des aménagements pris en charge par la Ville.

De surcroît, cette présentation ne tient pas compte de nombreux avantages accessoires, à l'ensemble des lots, accordés à l'acquéreur, difficilement évaluable en termes financiers.

Ainsi, et sans viser à l'exhaustivité, il apparaît, en premier lieu, que l'intégralité des frais d'actes et autres accessoires à la vente (droits de mutation si applicables, taxe de publicité foncière, salaire du conservateur, honoraires et émoluments des notaires, débours éventuels) ont été pris en charge par la Ville en lieu et place de la société.

Ces dépenses relèvent pourtant de l'acheteur selon l'article 1593 du code civil. Mais comme cette disposition n'est pas d'ordre public, il était possible d'y déroger.

Toutefois, il paraîtrait cohérent de retrancher ces dépenses, prises en charge par la Ville, du prix réellement payé à la collectivité.

La Ville, en second lieu, a également pris en charge l'intégralité des frais d'indemnisation des commerçants (40,6 M€). Pourtant, ces contrats étaient des contrats commerciaux conclus entre les commerçants et la Société Civile du Forum des Halles de Paris auxquels la Ville était étrangère.

⁹³ Valeur du seul centre commercial (valeur du foncier et des biens ajoutés à la négociation exclus) sur la base des bilans d'Unibail-Rodamco (on ignore si le montant est net des amortissements et provisions pour grosses réparations).

La Ville s'est aussi engagée à prendre en charge les éventuelles indemnités des locataires et de la Société Civile du Forum des Halles de Paris de toutes condamnations⁹⁴.

La Ville a également consenti des servitudes visuelles (dispositifs publicitaires, d'information et d'animation) et techniques (passages de câbles et réseaux sur les volumes de circulations horizontales et éléments accessoires dont elle assure la maintenance).

La chambre s'interroge sur le respect ultérieur de cette distinction entre servitudes visuelles et zones de commerce.

Elle l'estime d'autant moins assurée que, d'une part le protocole autorise à procéder à des « *restructurations des circulations horizontales* » cédées, notamment par « *l'ajout de portions aux locaux commerciaux* » et qu'une convention d'occupation précaire sur la Place Basse autorise déjà, d'autre part, la réalisation d'activités nécessaires à l'animation du centre de commerce et de loisirs.

Enfin la Ville est demeurée propriétaire de 40 emplacements de stationnement au niveau R-4 du parking Berger.

Ces emplacements ont été mis à disposition d'un hôtel voisin du site. Toutefois c'est bien la Ville en contrepartie de la servitude de passage qui lui est ainsi conférée pour y accéder, qui prend en charge les frais afférents à l'exploitation, l'entretien et les réparations du parking.

4.3.2 Les autorisations d'agrandissement des surfaces commerciales

Dans la mesure où le projet avait pour but la réalisation et l'extension de locaux à usage de commerce plusieurs autorisations d'équipement commercial ont dû être demandées et obtenues que ce soit au bénéfice de la Ville de Paris, de la Société Civile du Forum des Halles de Paris ou de la RATP. Ces autorisations ont été délivrées par la Commission départementale d'aménagement commercial (CDAC) (confer annexe n° 6)

Par l'effet de ces autorisations, le centre commercial du Forum des Halles a vu sa surface commerciale passer de 42 986 m² à 52 101 m², soit une augmentation de + 9 115 m² (+21,2 %).

Pour les deux premières demandes (autorisation du 29 juin 2009 relative au projet Canopée et autorisation du 24 mai 2011 (modification substantielle de l'autorisation du 29 juin 2009), l'auteur de la demande d'autorisation commerciale était la Ville.

À Paris, la Commission départementale d'aménagement commercial (CDAC)⁹⁶ était composée au moment de ces demandes (cette composition n'a pas été modifiée par la réforme survenue à la suite de la loi Pinel en 2015) du maire de Paris ou son représentant, d'un adjoint au maire de Paris, d'un conseiller d'arrondissement, du maire de l'arrondissement du lieu d'implantation et par ailleurs d'un conseiller régional et de trois personnalités qualifiées.

⁹⁴ L'article L 251-6 du code de la construction et de l'habitat énonce que : « (...) *les charges nées du chef du preneur et, notamment, les baux et titres d'occupation de toute nature portant sur les constructions, s'éteignent à l'expiration du bail* ». Les baux, titres d'occupation de toute nature portant sur les constructions, s'éteignent à l'expiration du bail à construction. Les locataires doivent donc quitter les lieux et ne peuvent prétendre à aucune indemnité, quand bien même la location consentie relève du statut des baux commerciaux (Urbanisme-Construction, Francis Lefebvre, n°23871).

⁹⁵ La Ville a aussi accepté de rembourser à la Société les frais des indemnités que cette dernière consentait aux commerçants subissant des travaux, des frais de remise en état et les volumes de commerces non libérés au jour de la prise de possession par la Ville (art. 3 du protocole).

⁹⁶ La commission d'aménagement commercial est présidée par le préfet de département. Un arrêté préfectoral désigne des personnalités qualifiées (l'arrêté préfectoral n° 2009-82-1 du 20 mars 2009 modifié, portant constitution de la commission départementale d'aménagement commercial de Paris, complété pour l'examen de chaque demande par un arrêté préfectoral).

Les séances des 29 juin 2009 et 18 mai 2011 ont fait l'objet, chacune, d'un arrêté préfectoral précisant la composition de la CDAC, respectivement des 8 juin 2009 et 19 avril 2011.

L'article L. 751-3 du Code de commerce dispose qu' « (...) *aucun membre de la commission départementale ne peut délibérer dans une affaire où il a un intérêt personnel ou s'il représente ou a représenté une ou des parties* ».

Pourtant lors des séances du 29 juin 2009 et 18 mai 2011, la Ville a déposé les demandes d'agrandissement et d'autorisation d'exploitation commerciale pour le compte de la société Unibail-Rodamco, par ailleurs titulaire des baux à construction puis cessionnaire du centre commercial (protocole de cession novembre 2010).

La Ville était donc, en même temps, membre (voire majoritaire sur une séance) et requérante devant la commission qui devait se prononcer sur ces autorisations. De plus, compte tenu du protocole de cession, elle n'était déjà plus propriétaire du bien pour lequel étaient demandées les autorisations.

La Ville a indiqué que ses représentants au sein de la CDAC ne sauraient par leur seule qualité, être considérés comme étant en situation de conflit d'intérêt en tant que représentant la Ville et en tant que partie dans les dossiers qui leur ont été soumis. Selon elle une conception contraire conduirait à paralyser le fonctionnement de la CDAC à chaque fois que la Ville présente ou examine un dossier qui concerne le territoire parisien.

Le préfet de la région Île-de-France a précisé pour sa part à la chambre que cette opération était très complexe et qu'il était difficile dans ces conditions de savoir lors de la séance du 18 mai 2011 quel était le bénéficiaire réel de la demande au moment où elle avait été déposée.

La chambre relève toutefois d'une part que le code de commerce ne prévoit pas d'exception et d'autre part que l'irrecevabilité éventuelle de la demande avait été expressément soulevée par l'adjoint aux Finances de la Ville, Monsieur Sautter, comme le prouve le verbatim des séances sans que la commission en tire les conséquences (annexe 6).

Comme le reconnaît par ailleurs la Ville, les usages voudraient pourtant que les demandes d'autorisations d'exploitation commerciale (AEC) soient déposées par le futur exploitant commercial.

Dans ce dossier, la Ville s'est exposée à un risque de recours contentieux contre les décisions prises.

4.3.3 La nouvelle situation résultant de la mise en œuvre du protocole d'accord du 18 novembre 2010

La mise en œuvre du protocole d'accord entre la Ville de Paris et la SCFHP a débuté dès les 7 et 8 décembre 2010, date de signature des premiers échanges de biens.⁹⁷

Au 1^{er} semestre 2017, tous les volumes objets de la résiliation partielle des baux à construction avaient été restitués à la Ville. Il n'en était pas de même pour les volumes cédés à la société, la vente du local Les Halles Le Marais et les circulations horizontales n'ayant fait l'objet d'aucun acte. Par ailleurs, il n'est pas exclu que des actes rectificatifs, tant pour les volumes restitués que pour ceux cédés, puissent encore intervenir.

⁹⁷ Respectivement les 7 et 8 décembre 2010 et deux actes de vente complémentaires signés les 14 décembre 2011 et 19 mars 2013. Pour le parking Rambuteau les places gérées par la société Unibail au titre du BAC précédemment conclu ont été cédées en pleine propriété à la SCFHP, avec résiliation, dans le même instant de raison, du BAC, par acte de vente du 19/07/2012. Pour le parking Berger, la résiliation du bail, conformément à l'article 11.2 du protocole foncier, a été confirmée par acte du 19 juillet 2012.

Les droits de la Ville sur les volumes voués à l'activité commerciale (ancien et nouveau Forum) qui faisaient l'objet des baux à construction⁹⁸ sont désormais intégralement clos, soit par confusion pour les biens cédés à la société, soit par résiliation pour les volumes restitués à la Ville.

Les droits d'emphytéote de l'Etat perdurent, ce dernier n'étant partie à aucun des actes passés dans le cadre du réaménagement du quartier des Halles.

4.3.4 La complexité de la gestion des parties communes, à la veille et après le réaménagement

La gestion de l'entretien et de la maintenance des volumes était répartie sur le site entre la société PariSeine (substituée à la SEMAH), chargée des équipements d'intérêt commun, des rues et places piétonnes couvertes, des circulations verticales publiques et, par délégation dans le cadre d'un contrat d'affermage du 4 septembre 1979 (qui prendra fin le 31 décembre 2044), une filiale du groupe Unibail-Rodamco, la SEFHP⁹⁹, pour la gestion des installations et ouvrages communs (secteur de la Bourse Saint-Eustache (nouveau Forum) et enfin la Ville (pour toutes les voiries à l'air libre, les dalles, jardin, espaces et rues piétonnes à l'air libre, les réseaux d'eau potable et d'assainissement).

La gestion des parties à usage collectif du secteur Ouest des Halles relevait d'une convention de gestion¹⁰⁰ conclue entre la SEMAH/Sem PariSeine et la SCFHP, modifiée par avenants (n°1 et n°2).

Cette convention dont l'objet était la perception, pour le compte de la Ville, des redevances liées aux baux à construction et commercial avec UGC Ciné Cité ainsi que la gestion des parties à usage collectif (équipements d'intérêt commun, rues et places piétonnes couvertes, circulations verticales publiques) est devenue caduque après le protocole conclu en 2010.

Pour assurer l'organisation et la supervision de la gestion, l'entretien, la maintenance, le fonctionnement, la réparation, et le renouvellement des biens et équipements à usage collectif de la Canopée les différents intervenants ont conclu à la nécessité de faire contribuer les différents propriétaires (Ville, SCFHP, RATP/STIF) à ces dépenses sur la base de clés de répartition¹⁰¹.

A l'heure actuelle sur le domaine, on peut considérer que l'objectif de simplification des situations juridiques et foncières qui constituait un des vecteurs de l'opération n'a pas été atteint.

L'imbrication des parties à usage collectif, à usage privatif, et des équipements d'intérêt commun rend aussi complexe qu'auparavant la répartition des coûts de maintenance.

⁹⁸ BAC 22/07/76-31/12/55 « bail ancien forum » ; BAC 22/07/76-31/12/20 volumes à usage de parkings (N/S du Forum) ; BAC 29/11/85-31/12/55 « bail nouveau forum ».

⁹⁹ Société d'exploitation du Forum des Halles

¹⁰⁰ Convention de gérance du 20 décembre 1991

¹⁰¹ Les coûts d'exploitation et de maintenance de la Canopée sont estimés entre 60 % et 70 % de son coût global (coût intégrant les études, la construction, l'exploitation et la démolition du bâtiment) selon le rapport d'enquêtes publiques conjointes

Si l'on retient une durée de vie du bâtiment de 100 ans (critère de durabilité retenu pour la Canopée), le coût d'exploitation et de maintenance, en valeur actuelle serait supérieur à 4 M€ par an.

Tableau n° 11 : Répartition des responsabilités des biens

Biens à usage collectif	Equipements destinés au public, ou à certains publics (livreurs, conducteurs de taxi) Les parties de bâtiments qui sont la propriété privative d'acquéreurs de droits de construire, mais qui supportent une servitude au profit du public, ou d'un ensemble de preneurs, servitudes dites d'usage
Biens à usage privatif	Bâtiments et volumes définis comme étant la propriété des acquéreurs de droits de construire (à l'exception des parties grevées de servitudes d'ouverture au public) qui sont affectées à l'usage exclusif d'un seul acquéreur de sol ou volume
équipements d'intérêt commun	Les locaux à usage collectif tels que certaines circulations de services, ainsi que certains locaux techniques, Tous les équipements techniques de traitement et de distribution des frigories, calories, électricité eau, d'évacuation des eaux, de désenfumage, de protection incendie, à l'exclusion de ceux qui seront la propriété des acquéreurs de droits de construire, du domaine public de la Ville de Paris ou de ses concessionnaires et du syndicat des transports Parisiens (aujourd'hui STIF), et de l'Etat. L'usine de production de chaud et de froid, y compris ses équipements techniques et les canalisations hors usine jusqu'aux compteurs des calories et des frigories (centrale thermique)

Source : chambre régionale des comptes

Si à la veille du réaménagement, la Sem PariSeine gérât directement les sous-secteurs Bourse Saint-Eustache (nouveau Forum) et Superstructures (pavillons Willerval notamment) sur la base d'un règlement intérieur de gestion des parties à usage collectif pour le premier, en application du cahier des charges générales du secteur ouest pour le second, il en va différemment de la partie Substratum Forum (sous-sol de l'ancien forum).

La RATP prend en charge toutes les dépenses de fonctionnement, d'entretien courant et de renouvellement normal des ouvrages et installations situés dans les volumes du métro et du RER, dont elle est propriétaire, à l'exception des dépenses relatives aux installations de relevage des eaux-vannes et usées qui sont partagées entre la Société d'exploitation du parking et du forum des Halles de Paris (75 %) et la RATP (25 %).

La situation est donc aussi complexe qu'auparavant, voire même plus complexe. En effet, pour la gestion des espaces d'intérêt collectif appartenant en indivision à plusieurs utilisateurs, une association syndicale libre a été mise en place.

Deux tableaux présentés en annexe 8 résument sommairement cette organisation enchevêtrée qui aurait mérité d'être clarifiée.

Sur les nouveaux espaces coexistent désormais des commerces privés et des voiries piétonnes appartenant au domaine public de la Ville de Paris et desservant le pôle de transport et les commerces.

Par ailleurs, les volumes techniques desservant les espaces des commerces et des voies appartiennent en indivision à la Ville et à la Société Civile du Forum des Halles de Paris, compte tenu de l'imbrication inédite entre espaces publics et privés dans le Forum des Halles. Les circulations à l'intérieur du Forum sont la propriété de la Ville, à l'exception de la rue de la Boucle dans le nouveau Forum. Les espaces du pôle transport sont de la responsabilité de la RATP.

Le groupe Unibail-Rodamco a expliqué que les principales circulations horizontales du Forum des Halles ne pouvaient lui être cédées « du fait de l'impossibilité de les désaffecter », opération préalable à leur déclassement et leur cession à un opérateur privé, même dans l'hypothèse où elles desservent également des commerces privés.

La chambre prend acte des déclarations conjointes de la société et de la Ville que ces voies publiques restant la propriété de la Ville de Paris à l'intérieur du domaine commercial, le groupe Unibail-Rodamco ne dispose d'aucun droit pour occuper ces espaces et y organiser des animations commerciales.

Il reste que cet agencement complexe et singulier a pour conséquence que l'organisation choisie associe des surfaces de circulation restées dans le domaine public, c'est-à-dire en partie à charge de la Ville¹⁰², desservant des commerces privés pour l'ancien Forum dont la propriété a été cédée à la société Unibail-Rodamco.

Au-delà de cette complexité, l'examen par la chambre n'a pas révélé de déséquilibre flagrant dans la répartition des charges d'entretien et de réparation. En effet, le coût de l'entretien et de la maintenance de ces circulations, supportées par la Ville de Paris par le biais d'une redevance versée est limité eu égard au coût d'entretien réel de ces équipements.

La convention d'affermage consentie en 1979, confie à la SEPFH¹⁰³ la gestion des ouvrages à usage collectif de l'Ancien Forum avec une participation annuelle de la Ville de Paris aux dépenses du fermier. À l'heure actuelle la contribution annuelle de la Ville de Paris à un montant fixe de 1 057 549 € hors taxes (valeur janvier 2010, indexé sur l'indice du coût de la construction).

Dans cette répartition, la Ville de Paris garde à sa charge le renouvellement des équipements mécaniques des liaisons verticales, qui comprend notamment les ascenseurs et les escalators dont le renouvellement ne se fait en moyenne que tous les 25 ans. En revanche, la maintenance de ces équipements est à la charge financière du fermier.

Aujourd'hui, comme l'explique la société, la contribution de la Ville pour l'entretien de ces rues représente entre 10 % et 15 % du coût total alors que la SEPFH dépense chaque année entre 5 M € et 8 M € pour l'entretien du domaine et elle dépense entre 3 M € et 5 M € par an pour l'entretien des équipements communs au domaine affermé et aux commerces.

4.3.5 L'intérêt d'engager une réflexion sur la dévolution du domaine immobilier de la Ville de Paris

Si on retient l'estimation reconstituée par la chambre (139,5 M€), le financement que la Ville a obtenu au titre de la cession de l'ensemble domanial doit être mis en relation avec le constat que cette opération de réaménagement bénéficie surtout au centre commercial et ses dépendances.

Ce constat est corroboré par les déclarations conjointes des partenaires de l'opération, comme l'indique, par exemple, le document de présentation de l'opération par le groupe Unibail-Rodamco au Conseil National des Centres Commerciaux¹⁰⁴.

En premier lieu, la Canopée, qui est le « toit » du centre commercial, a été réalisé et elle est entretenue par la Ville. Si les surfaces des commerces et des équipements publics sont voisines, leur localisation avantage les commerces situés au rez-de-chaussée de l'équipement qui bénéficient de la fréquentation du public vers les équipements municipaux.

Comme indiqué précédemment, la partie de l'amphithéâtre constitué par le patio, le pourtour du patio et la Place Basse offrent au groupe Unibail-Rodamco la possibilité d'y organiser des manifestations commerciales.

Il en est également de la réorganisation des flux de circulation piétonne des nouveaux escalators des accès Lescot, Berger et Rambuteau qui desservent les différents niveaux du

¹⁰² 3,61M€ à la charge de la Ville en 2017 pour la Canopée, l'ancien et le nouveau Forum (source réponse de la Ville à la question 16 du questionnaire IV).

¹⁰³ Filiale du groupe Unibail-Rodamco, la SEPFH assure également des missions additionnelles non prévues dans la convention et sans rémunération à ce stade comme par exemple la sûreté sur le Nouveau Forum et l'Ancien Forum (y compris l'application des préconisations de la Préfecture de police pour les établissements recevant du public du Forum suite aux attentats de 2015/2016).

¹⁰⁴ CNCC- organisation professionnelle française fédérant l'ensemble des professionnels de l'industrie des centres commerciaux

centre commercial¹⁰⁵. Enfin la partie dégagée de la voirie Nord Sud est exclusivement destinée à des commerces.

De ces constats, il ressort qu'il conviendrait de mieux préserver les intérêts à long terme de la collectivité.

Les observations mentionnées ci-après visent ainsi à proposer à la Ville des pistes d'amélioration de la gestion de son domaine immobilier.

4.3.5.1 Il conviendrait de faire de la mise en concurrence, la pratique normale et de la vente de gré à gré, une pratique exceptionnelle dument motivée et documentée auprès du Conseil de Paris

À l'inverse des collectivités territoriales, le législateur contraint (sauf exception) l'État à une publicité et à une mise en concurrence avant toute cession de ses biens immobiliers.

Aucune disposition législative ou réglementaire n'impose aux collectivités locales, donc à la Ville de Paris, de faire précéder la cession d'un immeuble de son domaine privé de mesures de publicité ni d'organiser une mise en concurrence des acquéreurs éventuels ni de céder son domaine privé (incluant le domaine public déclassé) au mieux-offrant.

Toutefois, une collectivité publique doit par principe acquérir ou vendre un bien à sa valeur, ce qui lui interdit normalement de vendre un bien à un prix inférieur à sa valeur vénale¹⁰⁶.

C'est d'ailleurs aussi la règle que s'était donnée la collectivité parisienne elle-même, dans le rapport de mars 2013 de la mission d'information et d'évaluation de la politique immobilière de Paris. Dans son rapport de 1995, la Commission consultative sur le domaine privé de la Ville de Paris avait émis des recommandations concernant le recours à la procédure d'adjudication et de gré à gré.

« Il est souhaitable, pouvait-on lire dans ce rapport, que la Ville continue de recourir, chaque fois que les caractéristiques des biens cédés le permettront, à une procédure de vente publique à la Chambre des notaires. Cette règle devra toutefois comporter des exceptions liées, pour les unes, au droit de préemption du locataire, les autres à la nécessité de tirer le meilleur prix de la vente dans certains cas ou certaines circonstances ».

La même commission a rappelé que cette doctrine est toujours en vigueur. Entendu par la Mission, le rapporteur du Conseil du patrimoine de la Ville de Paris l'avait nettement rappelé en indiquant que *« sauf lorsque cela est rigoureusement impossible, nous demandons à la Ville d'obtenir plusieurs propositions, d'introduire sous une forme ou sous une autre, de la concurrence »*.

Au cas d'espèce, la Ville s'est écartée de ce cadre. Elle s'est ainsi placée en position de faiblesse. La Ville a lancé l'opération sans chercher à trouver ni à formaliser initialement un accord avec l'occupant des lieux, le groupe Unibail-Rodamco par le biais de ses diverses filiales. Comme ce dernier constituait l'unique acquéreur, immédiatement possible, il était, de facto, en position de bloquer toutes les procédures.

Dans les conditions particulières qui ont été décrites et compte tenu de l'évolution récente de la jurisprudence de l'Union européenne (arrêt du 14 juillet 2016 de la Cour de justice de

¹⁰⁵ Le protocole fait de ces travaux une clause d'indemnisation « en cas de non réalisation du Projet Pôle Transport conformément aux dispositions du Protocole, et notamment en ce qu'il comprend le prolongement des circulations verticales Berger et Rambuteau, par la création d'escalators et escaliers, entre les niveaux R-3 et R-4 ».

¹⁰⁶ Le Conseil d'État estime toutefois qu'il est loisible pour une collectivité territoriale de vendre un bien à un prix inférieur à sa valeur dès lors que cela est motivé par l'intérêt général (CE, 2 novembre 1997, n°169473, commune de Fougerolles).

l'union européenne n°C-458/14), la chambre recommande donc à la Ville de retenir, lorsqu'un intérêt public n'est pas en jeu, le principe de la mise en concurrence pour déterminer les bénéficiaires des cessions de biens immobiliers du domaine de la Ville.

Ce type de mise en concurrence pourrait au surplus trouver un cadre tout défini avec l'évolution récente du droit des concessions et la capacité des pouvoirs adjudicateurs et autorités adjudicatrices de négocier, ouverte par l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016.

Recommandation n° 1 : Soumettre les cessions de biens immobiliers de la Ville ou la mise à disposition de son domaine à des sociétés commerciales à des mesures de publicité et de mise en concurrence.

La Ville a fait savoir que si depuis la mise en œuvre de l'ordonnance du 19 avril 2017, la cession ou la mise à disposition des biens immobiliers de son domaine public devaient faire l'objet de mesures de publicité et de mise en concurrence, elle refusait d'appliquer la recommandation de la chambre en ce qui concerne son domaine privé.

Elle explique que les cessions ont lieu au mieux offrant « *au regard des objectifs poursuivis par la Ville en termes financiers et d'aménagement du territoire, en prenant en compte les enjeux sociaux, environnementaux, urbains et d'innovation* », sous le contrôle du Conseil du Patrimoine, conseil indépendant créé par arrêté du maire et composé d'un collège d'experts indépendants de haut niveau.

De la sorte la Ville ne veut pas s'interdire de recourir à des contrats amiables sans mise en concurrence préalable en fonction du type de bien et de sa valeur patrimoniale, dans les cas où l'acquéreur ou le preneur identifié apparaît comme celui pouvant conclure dans les conditions les plus favorables pour la collectivité, en termes de prix ou de projet urbain développé.

La chambre ne peut que prendre acte du refus de la Ville de suivre cette recommandation.

4.3.5.2 Il conviendrait que la collectivité conforte son expertise dans sa stratégie immobilière.

La question de la gouvernance de ces opérations domaniales se pose en effet.

Dans son rapport d'observations définitives de novembre 2005, sur « La comptabilité patrimoniale et la gestion de l'actif immobilisé de la Ville de Paris » la chambre avait souligné que la Ville « *aurait avantage à adapter son organisation interne afin de décloisonner les responsabilités dans le domaine de la gestion du patrimoine et de la tenue de la comptabilité patrimoniale.*

L'amélioration de cette dernière », faisait observer la chambre, « *supposerait en effet que cette question soit traitée par un service ayant une responsabilité claire, mise au service d'objectifs à atteindre dans un calendrier précisément défini* ».

La Ville n'a pas suivi cette recommandation, pourtant réitérée par l'Inspection générale de la Ville de Paris dans son « audit sur la fonction bâtiments à la Ville de Paris », de mai 2009. Celui-ci soulignait qu'« *une maîtrise stratégique forte du patrimoine de la Ville militait en faveur d'une gestion centrale du patrimoine immobilier prenant en compte l'ensemble du patrimoine de la Collectivité et disposant d'une vision d'ensemble des actifs immobiliers de la Collectivité et de l'intégralité des options et obligations de la Ville propriétaire* ».

La chambre constate cependant que, pendant des périodes très longues, la Ville ne peut ni vendre, ni réaliser d'opérations d'aménagement, sans s'exposer au dédommagement, dans des conditions exagérément déséquilibrées, de la société occupant les lieux, du montant

cumulé de son chiffre d'affaire jusqu'à l'expiration du bail ainsi que de la valeur actualisée de l'immeuble en pleine propriété, en fin de bail.

Comme elle l'avait déjà proposé, la chambre préconise que la collectivité fasse évoluer l'organisation de telles opérations en les faisant suivre par un service expert ayant une responsabilité précise mise au service d'objectifs à atteindre dans un calendrier précisément défini. Il en serait rendu compte au Conseil de Paris, qui préciserait la stratégie de la collectivité.

Au-delà de cette vision stratégique globale, il apparaît que la durée de validité de ces contrats les transforme en actes juridiques aux conséquences majeures pour le patrimoine de la collectivité. Ces actes ne peuvent en effet prévoir toutes les circonstances inconnues et les éventuels problèmes concernant la fourniture du service et tout particulièrement sur une durée largement supérieure à 30 ans (80 ans en l'espèce).

Sans pouvoir maîtriser le long terme, quoi qu'il advienne au partenaire privé, il n'est pas assuré que la Ville ne pourrait être tenue responsable du maintien du service¹⁰⁷ voire même du remboursement des emprunts contractés auprès des établissements bancaires¹⁰⁸. Ces évolutions du cadre contractuel, non prises en compte actuellement, entraîneraient de coûteuses renégociations, à un stade ultérieur.

La chambre recommande donc à la Ville de prévoir, dans les contrats l'engageant sur plusieurs dizaines d'années, voire, par l'effet des prorogations, jusqu'à un siècle, des clauses de sortie ou de révision en cours de bail¹⁰⁹.

Elle recommande en tout état de cause que la Ville ne recoure à l'instrument des baux particuliers (bail emphytéotique administratif, bail à construction, etc.) qu'après une analyse approfondie et une comparaison étayée avec d'autres formules, au regard de ses intérêts à long terme.

Parmi les éléments à étudier formellement, le coût du portage de ces opérations par la Ville devrait notamment intégrer un outil destiné à évaluer l'intérêt de transférer au partenaire privé le coût du portage financier de l'opération (vente à terme, baux à long terme etc...).

Le coût du capital est en effet généralement plus élevé pour le partenaire privé que pour une collectivité publique, puisque le taux d'intérêt des emprunts privés dépasse habituellement celui des emprunts publics.

Recommandation n° 2 : Prévoir une clause de sortie ou d'adaptation dans les baux à long terme signés par la collectivité.
--

La Ville a précisé, en réponse, que le recours au bail à construction était justifié par le contexte juridique des années 1970 où le choix de contrats à disposition des collectivités pour leurs projets immobiliers était limité. Lorsque les études pour le réaménagement des Halles ont été lancées en 2002, la complexité de l'organisation urbaine et du dispositif foncier, avec les droits réels accordés à Unibail, résultant des choix opérés dans les années 70 et 80, constituaient pour la Ville des éléments de contrainte qu'elle ne pouvait que prendre en compte.

¹⁰⁷ Par exemple par le biais de l'assurance « responsabilité décennale en cas de dépôt de bilan du constructeur. En ce qui concerne le bail emphytéotique administratif (BEA) en cas de mission de service public (ex. distribution d'eau), opération d'intérêt général (ex. construction de logements sociaux), affectation d'un édifice culturel à une association, services publics de la police, de la santé, de la justice ou encore d'incendie/secours.

¹⁰⁸ S'ils sont grevés d'hypothèque pour la garantie des emprunts contractés en vue de la réalisation/amélioration des ouvrages situés sur le bien loué.

¹⁰⁹ Ou l'interdisant purement et simplement.

S'agissant de la recommandation de la chambre, la Ville indique qu'il n'est possible que depuis peu et dans certaines circonstances d'inclure des clauses de sortie dans ces contrats. Elle précise que, cependant, les clauses de sortie sont évidemment de nature à fragiliser la situation juridique du preneur, ce qui entraîne notamment une baisse du loyer ou des investissements.

Tout en partageant cette analyse, la chambre observe que l'effet conjugué de la modicité de la redevance payée par le groupe Unibail-Rodamco depuis la construction du centre, de la position de principe de la Ville sur son refus de mettre en concurrence de potentiels acquéreurs, les cessions ou les occupations de ces constructions sur son domaine privé ainsi que le fait qu'elle déclare « *n'avoir pas vocation à devenir propriétaire de surfaces commerciales* » met en lumière que les conditions actuelles ou d'occupation de son domaine sans mise en concurrence ne vont pas dans le sens d'une rentabilisation efficiente de ses actifs par la commune.

La chambre est donc conduite à maintenir sa recommandation.

4.3.5.3 Il serait utile définir une stratégie lisible s'agissant des outils juridiques utilisés

En raison de l'interpénétration entre investissements privés et subventions publiques, ces contrats à long terme portent en germe un risque pour l'économie de la collectivité dans son ensemble.

Que la Ville veuille vendre des terrains dont elle est propriétaire (ou qu'elle a exproprié pour le compte de son partenaire comme c'est le cas en l'espèce à l'origine), ou qu'elle souhaite se débarrasser des investissements privés ainsi suscités (par exemple pour des coûts de gestion élevés) et le partenaire privé pourra évoquer les risques qui pèsent sur l'emploi ou le commerce.

Le rapport de la mission d'information et d'évaluation de la politique immobilière de la Ville de mars 2013 qui trace en ce domaine les normes que se fixe la Ville (déjà cité) précise à ce sujet les enjeux pour la collectivité.

Il mentionne dans le paragraphe « *1.2.1 : Une politique dont la rentabilité financière n'est pas l'unique enjeu* », qu'« *à la différence de l'Etat, qui utilise largement le levier immobilier pour desserrer la contrainte née de son endettement ou pour lisser certains coûts d'investissements, la Ville n'a pas pour seul objectif de maximiser les recettes par la vente d'éléments de son patrimoine. (...) une collectivité publique avait une vocation différente de celle d'un opérateur privé. Alors que ce dernier poursuit logiquement une perspective lucrative, (...) la collectivité publique ne peut concevoir son action qu'avec une perspective d'intérêt général. (...) L'alternative est alors la suivante : soit utiliser l'immeuble appartenant à une collectivité publique à des missions d'intérêt général ou le transférer en vue d'une telle affectation, soit si cela n'est pas possible ou trop coûteux, s'en défaire en le vendant sur le marché* ».

Par voie de conséquence, si c'est bien la règle que se donne la Ville¹¹⁰ tous les baux à long terme dédiés la construction de commerces ne peuvent que générer une perte d'actif différée de la collectivité, voire même la création de passifs futurs, puisqu'ils n'ont pas vocation à rester dans le patrimoine de la Ville.

En réponse sur ce sujet, la Ville a expliqué que depuis plusieurs années, elle s'est largement engagée dans un processus d'appels à projets générant des cessions avec charges.

¹¹⁰ Confer note précédente « La politique municipale depuis 2001 a consisté à céder les actifs qui ne présentent pas d'utilité particulière pour la Ville. C'est le cas du Forum des Halles, qui restera toujours un centre commercial. (...) Quel est l'intérêt pour les Parisiens d'être propriétaire d'un centre commercial ? Bien entendu, aux Halles, nous conservons les espaces nécessaires aux services publics, qui continueront à trouver leur place sous la Canopée » 29 octobre 2010- interview de madame la maire de Paris au JDD.

Les cessions avec charges permettent d'imposer certaines prescriptions à l'acquéreur : obligation de construction d'un projet défini, clause de maintien des affectations pendant 15 ans, clause anti spéculative, complément de prix en cas d'augmentation des surfaces, garantie des innovations pendant 10 ans, ou encore intéressements.

Pour se garantir du respect de ces clauses, la Ville impose aux acquéreurs des lourdes pénalités avec remise de garantie à première demande (GAPD) et des garanties financières d'achèvement (GFA). Elle n'envisage pas moins de recourir un bail constitutif de droits réels lorsque ce dernier peut être plus avantageux.

La chambre prend acte de cette volonté de la Ville de garder une certaine maîtrise des relations contractuelles sur une longue période.

Elle estime néanmoins que dans le cas d'une collectivité publique, le bail à construction ne donne que l'illusion à la collectivité de favoriser un investissement public gratuit, alors même selon les termes mêmes de la Ville¹¹¹ pour justifier la cession des Halles à la société Unibail-Rodamco « *la Ville n'a pas vocation à conserver des commerces* ».

Recommandation n° 3 : Définir une stratégie lisible de la Ville en ce qui concerne les baux à construction au profit de sociétés privées n'ayant pas un objet social d'intérêt général, dans la mesure où la Ville n'a pas vocation à posséder des commerces en fin de bail

5 LA CONDUITE DES TRAVAUX

Pour un programme aussi complexe, la définition du projet de réaménagement du quartier des Halles a duré plus de sept ans (2001-2008).

La Ville de Paris s'est appuyée pour la réalisation des travaux du Forum des Halles sur l'un de ses aménageurs : la SEM Paris-Centre (à qui succéda la SEM PariSeine) héritière de la société d'économie mixte de rénovation et de restauration du secteur des Halles « SEMAH », qui était la société concessionnaire du premier Forum.

Cette société connaissait précisément le site puisqu'elle était en charge de la gestion des équipements publics, de la structure du Forum et des voies automobiles souterraines.

Depuis le début des années 2000, elle avait aussi réalisé dans le cadre d'une convention de mandat avec la Ville les contrats d'études au nom et pour le compte de la collectivité avant d'en réaliser la synthèse.

La SEM Paris-Centre était détenue par la Ville de Paris (80 %) et par la Société Civile du Forum des Halles de Paris 14 % (filiale de la société Unibail-Rodamco et des assurances AXA), le reste de l'actionnariat (6 %) étant assez dispersé.

En 2007, la SEM Paris-Centre a fusionné avec la SEMEA-15 (société d'économie mixte d'équipement et d'aménagement du 15ème arrondissement) pour former la société PariSeine.

Cette dernière est également majoritairement détenue par la Ville de Paris, unique collectivité territoriale, dont la représentation a évolué de 64 % en 2007 à 70 % en 2017. La Société Civile du Forum des Halles de Paris reste toujours présente avec un actionnariat réduit à 7 % du capital.

La SEM Paris-Centre, puis son successeur la SEM PariSeine, ont été au cœur du projet de rénovation des Halles.

¹¹¹ 29 octobre 2010 - déclaration au journal du Dimanche.

5.1 Le mandat de maîtrise d'ouvrage délégué à la Société PariSeine

En application de la loi n°85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage public et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, la Ville a confié à la société PariSeine, un mandat de maîtrise d'ouvrage pour le réaménagement du quartier des Halles (DAJ 2009 12 de juillet 2009)¹¹².

Six avenants ont modifié l'acte d'engagement de la société pour porter le marché à 40 200 859,68 € HT, montant maximum. A la fin du contrôle de la chambre, 33 M€ étaient engagés.

5.1.1 L'absence d'intérêt d'autres entreprises sur l'attribution du mandat d'ouvrage

Une consultation a été lancée par avis public du 15 mai 2009. Elle a intéressé 25 entreprises qui ont retiré les dossiers de consultation des entreprises. Mais un seul pli a été reçu, celui du groupement PariSeine/IOSIS-conseil dont la SEM était mandataire solidaire.

Même si pour un mandat de maîtrise d'ouvrage délégué d'un montant supérieur à 31 M€ TTC, un seul groupement d'entreprise s'est montré intéressé, aucune disposition juridique ne contraignait formellement la Ville à organiser une autre compétition.

Il aurait été cependant dans l'intérêt même de la collectivité de relancer la compétition dans la mesure où un appel d'offres de plusieurs dizaines de millions d'euros aurait dû susciter des offres d'autres entreprises¹¹³.

La chambre relève que le mémoire technique produit à l'appui de l'unique offre mentionnait l'organisation que ce candidat proposait de mettre en place. Celle-ci reposait sur la création, au sein de la société PariSeine, d'une équipe dédiée au projet conclu à la suite d'un accord de partenariat avec la société Espace Expansion, gestionnaire du centre commercial.

Cet accord se traduisait par la mise à disposition par la société Espace Expansion d'un cadre technique de haut niveau, intégré à l'équipe de projet comme « *chargé de mission commerces* » et ayant pour mission d'apporter une expertise spécifique sur l'organisation du chantier ainsi que d'assurer l'interface avec les commerçants et l'équipe d'exploitation du centre.

Il prévoyait aussi de « *mobiliser des ressources extérieures* » acquises à cette occasion par la voie de recrutements. Ainsi, la Sem a modifié ses statuts pour intégrer des fonctionnaires de la Ville de Paris.

Dès 2009, quatre fonctionnaires ont été intégrés après avoir été détachés par la Ville ainsi que quatre fonctionnaires en provenance de l'État (Ministère de l'Ecologie, Energie, Développement Durable, Aménagement du territoire).

Par la suite le nombre de fonctionnaires détachés de la Ville n'a pas dépassé 5 (et il est tombé à 2 pour 2017 avec la fin du chantier), et entre trois et neuf fonctionnaires de l'État, dont les dirigeants de la structure.

¹¹² Le marché comprend une partie forfaitaire pour 26 223 698,80 € HT (31 363 543,76 €TTC) et une partie à prix unitaires représentant au plus 20% du montant de la partie forfaitaire). La SEM PARISEINE est par ailleurs bénéficiaire de prestations réalisées au titre du mandat de gestion (fonctionnement ; gestion technique et grosses réparations rémunérées entre 4 % et 5% de l'opération).

¹¹³ Décret n° 2006-975 du 1er août 2006 modifié. Pour les pouvoirs adjudicateurs l'insuffisance de concurrence figure au nombre des motifs de déclarer sans suite la procédure (CJCE 16 septembre 1999, Metalmeccanica Fracasso SpA, Aff. C-27/98, point 33). Ils devront alors relancer une nouvelle procédure, en améliorant, le cas échéant, les modalités de publicité (QE n° 07148, JO Sénat 26 sept. 2013).

En second lieu, la chambre relève qu'à cette date, la présidente du conseil d'administration de la Sem PariSeine était en même temps députée de Paris, conseillère de Paris et adjointe au maire de Paris, chargée de l'économie sociale et solidaire.

En sa qualité d'adjointe, celle-ci est intervenue particulièrement en 8^{ème} commission du Conseil de Paris¹¹⁴, compétente en matière d'urbanisme et de logement, en faveur du projet dans toutes ses composantes, alors pourtant qu'elle présidait une structure intéressée au projet et que dans le conseil d'administration de la société qu'elle présidait, figurait le bénéficiaire de la cession.

En troisième lieu, depuis 2007, le capital social de la société PariSeine était - dans des proportions modestes (7,24 % - soit 1451 actions) - possédé par la Société civile du Forum des Halles de Paris. Un administrateur représentait donc la filiale du titulaire des baux à construction et exploitant du centre commercial (Espace-Expansion).

Le mandat de la société a par ailleurs été élargi par la suite aux procédures foncières relatives aux évictions commerciales définitives ou temporaires des commerçants pour libérer les volumes nécessaires à la réalisation des travaux.

Dans sa version en vigueur à l'époque des faits, le code des marchés publics posait le principe que les marchés publics devaient être attribués dans le respect des principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures.

Le code pénal¹¹⁵ sanctionne la méconnaissance d'une disposition de nature législative ou réglementaire, garantissant la liberté d'accès ou l'égalité de traitement des candidats dans les marchés publics et les délégations de service public .

Par ailleurs, la Directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004, relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services, la Cour ayant précisé que lorsqu'un pouvoir adjudicateur a l'intention de conclure un contrat à titre onéreux avec une société juridiquement distincte de lui, dans le capital de laquelle il détient une participation avec une ou plusieurs entreprises privées, les procédures de passation des marchés publics (...) doivent toujours être appliquées (CJCE, 11 janvier 2005, Stadt Halle, aff. C-26/03, point 52.).

Un des objectifs de la directive est *« d'exclure à la fois le risque qu'une préférence soit donnée aux soumissionnaires ou candidats nationaux lors de toute passation de marché effectuée par les pouvoirs adjudicateurs et la possibilité qu'un organisme financé ou contrôlé par l'État, les collectivités territoriales ou d'autres organismes de droit public se laisse guider par des considérations autres qu'économiques »* (CJCE, 12 décembre 2002, affaire C-470/99, Universale-Bau AG c/ Entsorgungsbetriebe Simmering GmbH).

Pour se prémunir d'éventuels recours et contentieux, la chambre appelle donc la Ville de Paris à s'assurer de la vigilance nécessaire des maîtres d'ouvrage et à veiller à la précision de leur rôle dans l'animation de la concurrence¹¹⁶ . Elle estime en l'occurrence que la Ville a pris un risque en choisissant le seul candidat sans relancer la procédure pour insuffisance de la concurrence.

Recommandation n° 4 : Evaluer explicitement la nécessité de ne pas donner suite pour motif d'intérêt général à la consultation, si celle-ci ne suscite qu'une seule candidature, au-delà d'un seuil à déterminer, en matière de marchés publics.

¹¹⁴ Du 2010 49/SG 95 Conseil municipal 15/16 décembre 2010.

¹¹⁵ Conf. en dernier lieu Cass.crim.17 février 2016, arrêt n°549, pourvoi n°15-85.363.

¹¹⁶ Conseil de la concurrence : Décision –entre autres- n°09-D-03 du 21 janvier 2009 : de simples échanges d'informations portant sur l'existence de compétiteurs, leur nom, leur importance, leur disponibilité en personnel ou en matériel, leur intérêt ou leur absence d'intérêt pour le marché considéré, ou les prix qu'ils envisagent de proposer, altèrent également le libre jeu de la concurrence en limitant l'indépendance des offres.

La Ville a expliqué qu'elle ne suivra pas cette recommandation.

Elle estime « que les services acheteurs de la Ville de Paris ont une approche proactive des marchés fournisseurs, via des actions de sourcing, la participation à des salons professionnels, l'organisation de réunions fournisseurs, ainsi des échanges multiformes avec les opérateurs économiques en amont du lancement de ses marchés ».

« La perspective d'une éventuelle déclaration sans suite de la consultation n'est dans ce cadre envisagée, en opportunité, que s'il est permis de penser que la relance du marché entraînera effectivement, au cas précis, un nombre de candidatures plus important, au vu de l'état de la concurrence sur le marché fournisseur considéré et des circonstances de l'espèce susceptibles d'expliquer le cas échéant la faible concurrence constatée.

Les considérations de montant ne sont à cet égard qu'une variable parmi d'autres et la Ville de Paris souhaite préserver cette approche multicritère plutôt que de conditionner l'engagement de cette réflexion au seul franchissement d'un seuil financier donné ».

Tout en prenant acte de ces déclarations, la chambre estime qu'elles ne démentent pas l'intérêt pour la collectivité de favoriser l'égalité de traitement des candidats aux marchés et mandats publics et maintient les termes de sa recommandation.

5.1.2 L'exécution du mandat de maîtrise d'ouvrage déléguée

Le mandat a été notifié au mandataire le 30 septembre 2009 avec une rémunération globale de 5,4 % du montant des opérations (31 363 543,76 € TTC valeur 2009) en intégrant l'ensemble des prestations de conduite d'opération et de coordination.

Comme le mentionne le procès-verbal de la commission, « Il s'agit d'un taux élevé par comparaison avec les niveaux usuellement constatés en matière de mandat de maîtrise d'ouvrage : à titre d'exemple, les taux pratiqués par la Région Île-de-France pour les mandats de maîtrise d'ouvrage relatifs à la construction des lycées s'étagent entre 3,5 % pour les grosses opérations de construction ou de reconstruction et 5 % pour les opérations moyennes ».

La Ville a précisé que ce taux important découlait de la complexité de l'opération.

Par ailleurs des études préalables ou ultérieures à la définition des caractéristiques de l'opération ont été confiées à la SEM Paris Centre dans le cadre d'une convention de mandat d'études préalables signée le 24 février 2003¹¹⁷.

Les études préalables comprenaient les éléments suivants: enquête de diagnostic de la voirie souterraine, études de diagnostic de la voirie de surface, de gestion urbaine, sur la relation entre le commerce et le patrimoine bâti, étude sur le patrimoine bâti des années 1970-1990, études d'urbanisme (ces dernières étant menées sous la forme de marchés de définition simultanés).

Les études complémentaires devaient préciser les conditions de faisabilité, notamment techniques, du projet (étude d'impact, étude environnementale, études de structures, études de programmation des équipements, sécurité incendie). Elles se sont poursuivies simultanément à la réalisation des marchés de maîtrise d'œuvre urbaine et autres maîtrises d'œuvre (espace public, voirie de surface, voirie souterraine, équipements publics, jardin).¹¹⁸ Pas moins d'une dizaine d'études ont été financées pour ce projet.

¹¹⁷ Fin 2004, la Ville de Paris avait déjà budgété, à minima, 2 M€ HT uniquement pour la réalisation d'études destinées à la définition du projet (rémunération de la SEM comprise) auxquels s'ajoutaient 0,123 M€ HT pour frais de concertation / communication / information.

¹¹⁸ CCTP MOE 20 mars 2006

5.2 L'évolution du projet confié à la SEM et les marchés de maîtrise d'œuvre urbaine et architecturaux

Le projet de réaménagement du quartier des Halles a constitué une opération particulièrement complexe puisqu'elle mêlait espace paysager, bâtiments à vocation commerciale, équipements publics, gare souterraine, l'ensemble étant intégré dans la dimension du développement durable.

Le mandat de maîtrise d'ouvrage confié à la SEM ParisSeine (délibération juin 2010 SG 148) a articulé dix opérations qui ont été catégorisées de manière différente dans la convention signée avec cette société.

Cette nouvelle répartition ne pouvait faciliter l'information des élus du Conseil de Paris sur le suivi de l'opération.

Tableau n° 12 : Répartition des catégories de sous-opérations sous mandat

<i>Délibération du conseil de Paris</i>	<i>Convention de mandat négociée</i>
<i>réalisation de la Canopée</i>	
<i>restructuration des voiries de surface</i>	
<i>rénovation du jardin des Halles</i>	
<i>restructuration des voiries souterraines</i>	<i>restructuration des voiries souterraines verticales (hors Lescot)</i>
<i>restructuration des parkings</i>	<i>restructuration des circulations souterraines</i>
<i>reconversion du barreau nord sud</i>	<i>restructuration des voiries souterraines</i>
<i>restructuration des circulations intérieures du Forum des Halles</i>	<i>réaménagement partiel du nouveau Forum</i>
<i>réalisation du mail Marguerite de Navarre</i>	<i>cité de chantier</i>
<i>création d'un nouvel accès place Marguerite de Navarre</i>	
<i>création de deux nouveaux accès au pôle transport et rénovation de la salle d'échange</i>	

Source chambre régionale des comptes

Au plan architectural, le projet des Halles distinguant la maîtrise d'œuvre urbaine des autres maîtrises d'œuvre a mis en action deux groupes de maîtres d'œuvre :

- la restructuration de la voirie souterraine, celle de la restructuration des circulations verticales, le réaménagement des voiries de surface et la rénovation du jardin ainsi que la rénovation du Forum et des accès ont été confiés au groupement « SEURA – Mangin » piloté par l'agence Seura représentée par MM David Mangin et Jacques Fritz (assistés du cabinet Saguez and partners) ;¹¹⁹
- les maîtres d'œuvre d'architecture de la construction de la Canopée et du réaménagement du pôle transport ont été les architectes Patrick Berger et Jacques Anzuitti, lauréats du concours en juin 2007.

¹¹⁹ Le marché de maîtrise d'œuvre urbaine qui avait « pour vocation principale de veiller à la tenue des objectifs d'urbanisme initiaux, d'examiner les conditions de leur faisabilité et de guider dans cette perspective les différents maîtres d'œuvre qui en assurent la réalisation au sein des différents projets identifiés », a été confié « sur la base de l'évaluation des projets par rapport aux objectifs approuvés par le conseil de Paris en décembre 2002 pour l'engagement d'un projet de mise en valeur du quartier des Halles et par rapport au document programme remis aux équipes à l'issue de la phase ouverte des marchés de définition simultanés ».

La chambre a analysé les conditions de passation et l'exécution de ces marchés. Elle constate qu'ils ont fait l'objet de nombreux marchés complémentaires¹²⁰, et d'augmentations sensibles du prix initial par voie d'avenants financiers (dépassement du budget initial de plus 13,9 % dans le premier cas et 22,7% dans le second).

Les avenants litigieux ont fait l'objet de recours devant le juge administratif portant sur la contestation de la notion de sujétions imprévues entraînant un dépassement de l'enveloppe financière et de bouleversement économique du contrat.

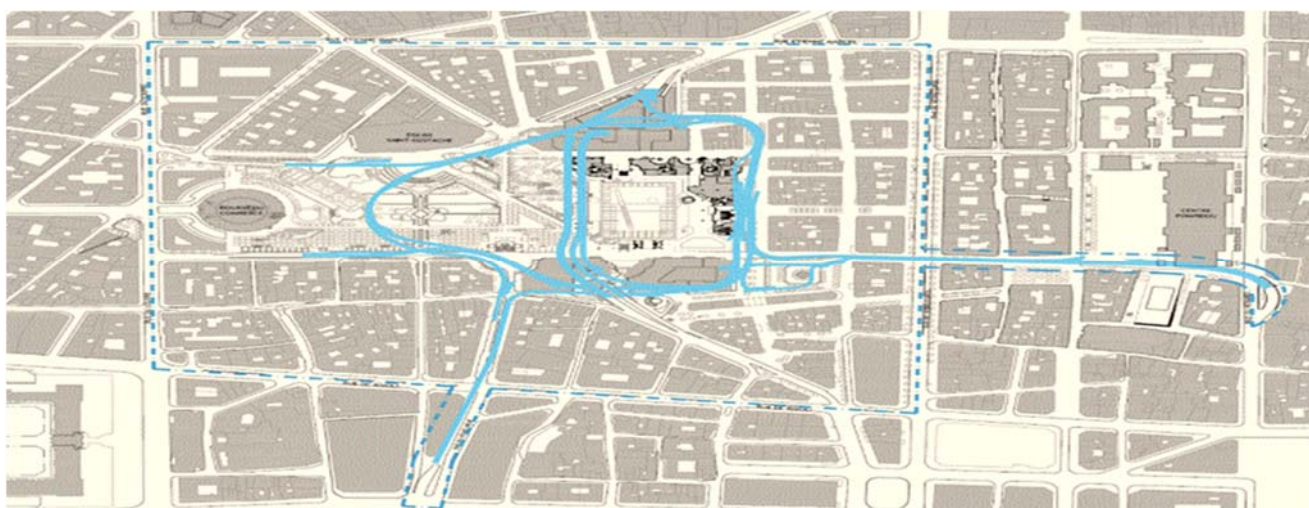
Dans les deux cas, le juge administratif, au terme de ses analyses et de l'examen des conditions de passation et d'exécution du contrat a considéré, que l'augmentation du marché ne conduisait pas à un déséquilibre du contrat rendant irréguliers les avenants d'augmentation des prix.

¹²⁰ La Ville de Paris a conclu plusieurs marchés complémentaires sur la base de l'article 35-III-4° du Code des marchés publics, permettant l'absence de publicité préalable et de mise en concurrence, pour des raisons de cohérence d'ensemble et de respect du parti global d'aménagement.

ANNEXES

Annexe n° 1. Orientations d'aménagement et de programmation du PLU de la Ville de Paris (délibération DAUC 178-1° des 9/10/11 décembre 2002).....	67
Annexe n° 2. Participation d'Unibail-Rodamco à la définition du projet.....	68
Annexe n° 3. La difficulté d'arrêter des chiffres fiables des surfaces commerciales	69
Annexe n° 4. L'abandon des opérations mentionnées au PLU	71
Annexe n° 5. Le projet par années	73
Annexe n° 6. Autorisations d'équipement commercial.	74
Annexe n° 7. La nouvelle répartition des espaces.....	76
Annexe n° 8. Répartition des gestions du Forum (en italique la situation nouvelle).....	77
Annexe n° 9. Glossaire	78

**Annexe n° 1. Orientations d'aménagement et de programmation du PLU
de la Ville de Paris (délibération DAUC 178-1° des 9/10/11 décembre 2002)**



Annexe n° 2. Participation d'Unibail-Rodamco à la définition du projet

marché de définition simultané en 2002	maquettes d'études en 2003	études d'analyse technique des projets en 2004	maquettes des circulations verticales en 2006
études de sécurité-incendie entre 2004 et 2006	études sur la programmation commerciale de la Canopée réalisées par Saguez & Partners en 2006	études de faisabilité sur les circulations verticales réalisées par Hors Limites Architecture en 2006	études techniques approfondies sur les circulations verticales réalisées par Seura en 2007
études pour la transformation du parking Berger et du Barreau N/S réalisées par Seura entre 2007 et 2008		participation aux frais de communication du projet en 2008 et le positionnement marketing du futur FORUM DES HALLES réalisé par Saguez & Partners	

Source chambre régionale des comptes

Annexe n° 3. La difficulté d'arrêter des chiffres fiables des surfaces commerciales

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des autorisations d'exploitation commerciale délivrées sur l'ensemble du centre commercial depuis le dépôt de permis de construire. La réglementation ayant évolué depuis le dépôt du premier dossier, la présentation est faite suivant la réglementation actuelle qui demande à distinguer les surfaces de ventes alimentaires.

Tableau n° 1 : Créations des surfaces commerciales¹²¹

Evolution des surfaces de vente CDAC		SV alimentaires	SV non alimentaires	Surface de vente
	Droits existants avant réaménagement	564 m²	42 422 m²	42 986 m²
CDAC du 2 juillet 2009				
	surfaces créées	1 192 m ²	3 903 m ²	5 095 m ²
	surfaces supprimées	-207 m ²	-1 898 m ²	-2 105 m ²
	droits acquis / préservés			
	Total	985 m²	2 005 m²	2 990 m²
CDAC du 31 janvier 2011 (RATP)				
	surfaces créées	203 m ²	374 m ²	577 m ²
	surfaces supprimées			
	droits acquis / préservés			
	Total	203 m²	374 m²	577 m²
CDAC du 24 mai 2011				
	surfaces créées	3 669 m ²	1 331 m ²	5 000 m ²
	surfaces supprimées		-393 m ²	-393 m ²
	droits acquis en 2009 non consommés	-265 m ²		-265 m ²
	Total	3 404 m²	938 m²	4 342 m²
CDAC du 18 septembre 2012 (SCFHP)				
	surfaces créées	-	1 250 m ²	1 250 m ²
	surfaces supprimées		0 m ²	0 m ²
	Total	-2	1 250 m²	1 250 m²
CDAC du 17 février 2014 (SCFHP)				
	surfaces créées	-	0 m ²	0 m ²
	Surfaces supprimées		-44 m ²	-44 m ²
	Total	-2	-44 m²	-44 m²
Total Surfaces de vente autorisées		5 156 m²	46 945 m²	52 101 m²

Source : Ville de Paris

La chambre note que, de son côté, le gestionnaire du centre commercial publie une information très différente concernant les surfaces commerciales.

Les résultats 2016 du groupe Unibail-Rodamco mentionnent en effet 75 000 m². « Le 5 avril 2016, la Canopée a ouvert au Forum des Halles. La Canopée offre 6 000 m² de surface commerciale nouvelle avec 18 magasins tels que LEGO, New Balance, Rituals, Superdry et Nike. La totalité du projet d'extension et de rénovation du Forum des Halles sera livrée en 2017 avec l'ouverture d'un Monoprix de 3 926 m². Au final, 15 100 m² nouveaux auront été créés, portant la surface totale de cet actif unique à 75 000 m². L'ambition d'Unibail-Rodamco est de faire du Forum des Halles la principale destination shopping au cœur de Paris. »

¹²¹ Les magasins proposant des produits alimentaires à emporter faisant l'objet d'une fabrication artisanale font partie du secteur alimentaire. Droits commerciaux acquis non consommés : locaux balcon Saint Eustache non ouverts à la fin de validité de la CDAC (2013)

La Ville expose que certaines surfaces commerciales (commerces - 4 article 11.3.b) ne relèvent pas du permis de construire dit « Canopée » déposé par la Ville, mais du permis de construire obtenu par la RATP pour le pôle transports.

Comme elle l'explique « (...) les unités de surface utilisées, diffèrent en fonction du document pris en référence et en fonction de la finalité de ces documents » (Surface Hors Œuvre Nette, remplacée par la SDP, Surface de Plancher.

« Le rapport entre SHON et SDP est spécifique à chaque projet, les règles de conversion qui ont été diffusées après la réforme ne sont qu'indicatives ; le GLA, Gross Leasing Area, n'est une unité utilisée que pour les surfaces commerciales ; enfin Les Autorisations d'Exploitation Commerciales délivrées par les Commissions Départementales d'Aménagement Commercial (CDAC) ne comptabilisent que les surfaces strictement utilisées pour la vente, sans tenir compte des réserves, espaces de service et de distribution) ».

La chambre entend bien que la coexistence d'équipements publics (piscine, gymnase...) et d'espaces publics (jardin, voiries souterraines, rues piétonnes, à l'air libre ou non, accès au Forum, circulations verticales...), relevant du domaine public de la Ville de Paris, ainsi que de parties à usage privatif (centre commercial, bureaux...) enfin des équipements d'intérêt commun (circulations de services, locaux et galeries techniques...), équipements techniques de traitement et de distribution (désenfumage, protection incendie, eau...) incluant au début de l'opération une usine de production de chaud et de froid aient rendu la mesure du périmètre de cette opération très complexe¹²².

C'est d'ailleurs ce que précise la Ville « La totalité des actes fonciers passés sur l'opération des Halles, tout bien est défini par un ensemble de volumes. Tout comme les actes de vente, les Etats Descriptifs de Division en Volumes (EDDV) sont également publiés aux Hypothèques. Cette gestion des biens peut paraître contraignante, mais elle est la seule adaptée pour les ouvrages complexes et imbriqués. De plus elle limite le droit de propriété aux seuls volumes, la collectivité, propriétaire du tènement du projet, reste propriétaire du surplus. »

Mais si ces mentions n'expriment pas les mêmes choses, la chambre comprend mal comment ces chiffres peuvent coïncider avec les autorisations délivrées par la commission d'aménagement commercial.

¹²² D'autant que l'opération des Halles a été gérée dès sa conception en volumétrie, caractéristique des grandes opérations d'urbanisme des années 70.

Annexe n° 4. L'abandon des opérations mentionnées au PLU

On peut relever un certain nombre (9) de points importants d'intérêt général qui n'ont pas été pris en charge dans le projet réalisé. Même si la chambre conçoit que le but de l'opération d'aménagement n'était pas de réaliser le Plan local d'urbanisme dans toutes ses composantes sur le site, elle constate que la référence au PLU est récurrente dans toutes les décisions prises à propos du site. On peut en prendre quelques exemples à la suite des remarques du préfet de la région Ile-de-France, préfet de Paris.

En matière de déchets ménagers et assimilés, le PLU devait prendre en compte le plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés de Paris. Le PLU¹²³ fait mention de cinq déchetteries en projet, dont une incluse dans le programme des Halles (projet d'une déchetterie sur 1 100 m² dans une partie des emprises libérées de la trémie Coquillière qui devait permettre aux habitants du centre de Paris de bénéficier d'un service de proximité).

Ni le programme du projet arrêté au 3 décembre 2003, ni même les orientations d'aménagement et de programmation du PLU pour le quartier des Halles ne comprennent aucune disposition sur ce point. Le réaménagement du quartier des Halles ne comprend aucune nouvelle déchetterie.

En matière d'acheminement et de livraisons des marchandises, la Ville fixait une orientation d'acheminement des marchandises et les livraisons doivent être mieux organisés pour répondre aux besoins de l'activité économique et des services d'aménagement et de programmation du quartier des Halles.

Ainsi le rapport de présentation du PLU mentionnait : « *La création d'un pôle de fret urbain pouvant utiliser les voies ferrées ou routières souterraines pour la desserte des espaces logistiques en sous-sol, existants ou à créer, sans porter atteinte à la fonctionnalité du transport public de voyageurs* »¹²⁴.

D'ailleurs le projet était porté au programme des marchés d'études et de définition pour l'aménagement du quartier des Halles (phase 2, tome 2 : programme)¹²⁵.

On peut s'étonner que le projet ait été abandonné alors que l'augmentation des surfaces commerciales engendre obligatoirement une augmentation des volumes de marchandises à livrer d'une part, eu égard à la politique de la Ville visant à réduire la place des déplacements routiers d'autre part.

¹²³ « Le cadre de vie et l'environnement quotidien », page 8.

¹²⁴ PLU déplacement et annexe 1 du PLU.

¹²⁵ « Le développement d'une logistique ferrée aux Halles est une hypothèse d'étude envisagée par la Ville de Paris à long terme. Elle doit définir un premier cahier des charges sur ce thème permettant notamment à la RATP de conduire une étude générale de faisabilité pour la mise en œuvre de livraisons par rail dans le cadre d'une convention d'études à établir entre la Ville de Paris et la RATP. La Ville associera à cette étude l'ensemble des partenaires concernés en amont comme en aval par cette réflexion et en particulier la SNCF et les acteurs économiques. Dans le cadre des présentes études de définition, il est demandé aux équipes de préserver les conditions futures de réalisation de cette hypothèse.

L'hypothèse d'une logistique ferrée aux Halles concernerait uniquement des produits de grande distribution ou à forte valeur ajoutée. Ces produits pourraient approvisionner les commerces du centre commercial et les grandes enseignes situées dans le quartier. Ils seraient acheminés par le mode ferré en dehors des horaires de trafic normaux et de pointe du RER. Une fois déchargés, ces produits devraient rejoindre des aires de stockage et de livraison par un système de relation aisé, éventuellement ascensionnel. Ce sont ces conditions d'acheminement depuis les quais jusqu'aux espaces de livraison qu'il faut préserver dans le cadre du projet d'aménagement du quartier des Halles. »

En matière d'accueil de la « petite enfance », les orientations d'aménagement et de programmation du quartier des Halles portées au PLU précisent que le site « sera doté d'un équipement destiné à l'accueil de la petite enfance ». Or, le programme arrêté au 3 décembre 2003 n'a pas retenu le projet d'un nouvel accueil pour la petite enfance.

Interrogée, la Ville a indiqué qu'un équipement de ce type existant déjà sur le périmètre la réalisation d'un équipement supplémentaire n'avait pas été retenu dans le programme du projet. En 2012, le ratio « nombre de places en EMAJE¹²⁶ par enfant » pour le 1er arrondissement s'établissait à 54 % contre 35 % pour Paris tous arrondissements confondus, le ratio « nombre de places en EMAJE hors HG/JE¹²⁷ par enfant » pour le 1er arrondissement à 47 % contre 30 % pour Paris tous arrondissements confondus.¹²⁸

En matière d'énergies renouvelables, le PLU précise que l'aménagement du quartier des Halles comprendra la mise en œuvre d'un « plan énergies renouvelables » permettant de rapprocher le nouveau projet de l'autosuffisance énergétique.

Si le programme arrêté au 3 décembre 2003 ne comprend aucune disposition en la matière, la Ville a néanmoins indiqué qu'une surface de 1 716 m² était réservée sur la toiture nord de la Canopée pour l'installation de panneaux photovoltaïques.

La chambre constate, qu'au moment du contrôle cette installation reste à l'état de projet ; n'étant pas incluse dans le projet de réaménagement du quartier des Halles son coût viendra en augmentation du coût de l'opération du quartier des Halles.

La modernisation et la mise aux normes environnementales¹²⁹ de la centrale énergétique des Halles, prévues à l'origine comme parties intégrantes du programme, en ont finalement été retirées et traitées en amont de l'arrêt du programme de l'opération en 2009.

La Ville a répondu que compte tenu des évolutions du prix d'achat de l'électricité le projet de centrale a été abandonné, « *bien que toutes les mesures conservatoires ont été prises sur la toiture de la Canopée pour la création ultérieure d'une telle centrale* ».

¹²⁶ Etablissement municipal d'accueil du jeune enfant

¹²⁷ HG : halte-garderie ; JE : jardin d'enfants

¹²⁸ Source : Rapport d'observations définitives de la chambre Ile-de-France sur l'attribution des places en crèches par la Ville de Paris, 10 janvier 2017

¹²⁹ La non-conformité était principalement liée au bruit. L'insonorisation et le remplacement des groupes électrogènes ont été réalisés.

Annexe n° 5. Le projet par années

2002	Lancement des marchés de définition
2003	Le 20 novembre 2003 Programme définitif la Ville, la RATP et la SCFHP confient au terme d'un partenariat à la SEM Paris Centre (ex. PARISEINE) la mission de réaliser des études pour engager un diagnostic partagé du site ; mise en place d'un comité de coordination. Il s'agit de coordonner les intérêts communs sur la future configuration du site. Cette mission sera modifiée pour intégrer un certain nombre de missions mais aucune ne porte l'organisation d'un concours internationale d'architecture.
2004	Choix du projet de maîtrise d'œuvre urbaine SEURA130, l'équipe SEURA dirigée par David Mangin, est lauréate de la compétition internationale d'urbanisme pour le réaménagement des Halles
2005	Lancement d'un concours international d'architecture
2006	Approbation du PLU par le Conseil de Paris
2007	Choix du Projet "Canopée"
2008	Demande de permis de construire 19 décembre 2008 ; clôture ZAC ; études de conception de la Canopée pour affiner le projet architectural, préciser les dimensions fonctionnelles et techniques
2009	Arrêt définitif du projet, enquêtes publiques Demande d'autorisation d'exploitation commerciale relative à la Canopée 3 juin/ Mandat de maîtrise d'ouvrage déléguée à la SEM PARISEINE le 30 septembre
2010	Demande de permis de démolir 16 mars /DUP et arrêté du Préfet de Paris du 8 Juillet - protocole de cession des Halles 2010 - début des travaux.
2011	Installation de la cité de chantier et déconstruction des pavillons Willerval.
2012	Début des travaux de la Porte Rambuteau, début des travaux de la Canopée, renforcement des structures du Forum, construction de la structure métallique des nouveaux bâtiments ; livraison de l'aire de jeux pour les 7-12 ans et début de la construction de la Canopée.
2013	Début des travaux de rénovation du pôle transport et du nouvel accès à la gare RER sur la place M. de Navarre, début des travaux de la Porte Berger, fin des travaux pour la partie ouest du jardin N. Mandela et pour la Porte Rambuteau ; livraison de la partie ouest du jardin.
2014	Début des travaux du jardin devant la Canopée et de l'équipement sportif Centr'Halles Park, fin des travaux de la Porte Berger ; fin de la construction de la grande verrière de la Canopée et début de la reconfiguration des voiries de surface.
2015	Début des travaux de la Porte Lescot, reconfiguration des voiries de surface rue Lescot, fin des travaux de Centr'Halles Park livraison de la Canopée et de l'équipement sportif Centr'Halles Park.
2016	Fin du réaménagement de la voirie souterraine, fin des travaux de la Canopée, de la rénovation du Forum des Halles, du nouvel accès à la gare RER sur la place M. de Navarre, de la Porte Lescot, des parties nord-ouest et sud-ouest du jardin, de la voirie souterraine, reconfiguration des voiries de surface rues Berger et Rambuteau ;
2017	Reconfiguration de la Place M. de Navarre, fin des travaux pour les parties nord-est et sud-est du jardin ; livraison du jardin partie sud-est et fin du réaménagement des voiries de surface.
2018	Achèvement total du projet avec la finition du jardin et des voiries de surface (zone accès chantier rue Berger) ; finition du jardin et voiries de surface.

¹³⁰ Groupement dont le mandataire est la société SEURA représentée par David MANGIN, cotraitants Philippe RAGUIN (paysagiste), BÉRÉNICE pour la Ville et le Commerce (programmation), SÉCHAUD et BOSSUYT (BET), Louis CLAIR, Light Cibles (éclairagiste), ETC, Philippe MASSÉ (BET mobilité et déplacement)

Annexe n° 6. Autorisations d'équipement commercial.

Ces autorisations ont été délivrées par la Commission départementale d'aménagement commercial (CDAC)

- pour la Ville de Paris, autorisation n°75-2009-0012 du 29 juin 2009 relative au projet Canopée, extension de 2 990 m² de la surface de vente par la création de 5 095 m² de surface nouvelle et la suppression de 2 105 m² de surface de vente existante ; la surface de vente initiale du Forum des Halles est portée de 42 986 m² à 45 976 m² ;
pour la Ville de Paris en qualité de promoteur, autorisation du 24 mai 2011, modification substantielle de l'autorisation du 29 juin 2009 par la création d'un commerce de détail non spécialisé d'une surface de vente de 3 235 m² dont 1 575 m² alimentaire dans le barreau Nord-Sud du Forum des Halles et la reconfiguration de diverses boutiques ; la surface commerciale nouvelle est de 4 342 m², la nouvelle surface commerciale totale est portée à 50 895 m² ;
- pour la RATP en qualité de promoteur, autorisation du 31 janvier 2011, création de 16 boutiques totalisant 577 m² de surface de vente situées au niveau N-4 au sein de la salle d'échange du pôle transport Chatelet-les-Halles ;
- pour la SCFHP en qualité de propriétaire, autorisation du 18 septembre 2012, extension de 1 250 m² par la création d'un magasin d'équipement de la personne portant la surface totale accordée à 52 145 m² ;
- pour la SCFHP en qualité de propriétaire, autorisation du 17 février 2014, modification substantielle de l'autorisation du 18 septembre 2012 ramenant la surface du magasin d'équipement à la personne à 1 206 m² et la surface totale accordée à 52 101 m².

Encadré n° 1 : Extrait du PV du 18 mai 2011

M. SAUTTER s'interroge sur le rôle et l'identité des pétitionnaires. La Ville de Paris va-t-elle rester propriétaire du sol ? qui va exploiter l'espace commercial ? Quel va être le rôle d'Unibail Rodamco ? Il déplore un décalage entre la façon dont le dossier va être présenté oralement et ce qui figure très succinctement dans le dossier écrit. Il aurait été plus logique de présenter clairement Unibail Rodamco comme co-contractant de la Ville pour l'exploitation commerciale du site.

Mme CLEMENT tient à signaler qu'elle n'a pas apprécié d'être contactée chez elle par la société B. désireuse de connaître à l'avance ses observations sur les dossiers présentés en CDAC.

M. BAYLAC-MARTRES également sollicité par téléphone leur a déclaré réserver la primeur de ses observations en CDAC.

Mme COHEN-SOLAL précise que si le dossier des Halles a été déposé maintenant en CDAC, c'est uniquement en raison de la nécessité de fournir un numéro d'enregistrement de la demande d'autorisation d'exploitation commerciale pour pouvoir présenter une demande de permis de construire qui puisse être recevable. C'est une obligation légale mais la partie des Halles concernée par le dossier ne sera pas ouverte avant 2016, voire 2017, et il est donc très difficile de se prononcer dès maintenant sur le contenu commercial qui ne manquera pas d'évoluer. Les deux phases (construction et ouverture commerciale) ne sont pas sur le même rythme et personne ne peut vraiment dire ce que sera le futur projet commercial.

En l'absence d'autres remarques, M. le président invite les pétitionnaires à entrer et à présenter leur projet.

Annexe n° 7. La nouvelle répartition des espaces

Les deux tableaux ci-dessous exposent les principales modifications apportées aux relations partenariales de la gestion des surfaces des Halles.

Tableau n° 1 : Ancienne situation

	SUBSTRATUM FORUM	BOURSE SAINT- EUSTACHE	SUPERSTRUCTURE
Espaces visés	Espaces communs des sous- sols de l'ancien Forum (hors espaces RATP)	Espaces communs du Nouveau Forum	Espaces communs en superstructure (voies publiques, jardin ../1-%20RIOP.)
Surfaces totales (SHON)	53 000 m2	49 000 m2	78 000 m2
Fondement juridique	Convention d'affermage SEMAH I SEPFFH 1979-	Règlement intérieur (non daté)	Cahier des charges générales Cahiers des charges particulières annexés aux actes de cessions
Type de contributions	Part du loyer annuel (80%) reversé par la Ville, via la SEM Pariseine, à la SEPFFH	Budget approuvé par la Ville puis répartition au prorata de la SHON / exploitant	Contributions forfaitaires (montant déterminé par rapport à la SHON détenue)
Organismes de gestion	SCFHP	SEM	SEM
Contributeurs (en fonction de la SHON détenue)	- Ville de Paris (80% loyer du bail à construction) - RATP - Exploitant de la Centrale d'énergie - SCFHP (indirectement)	•Ville de Paris (37,6%) •Espace Expansion (40,5%) •Autres (UGC, ...) (21,9%)	SHPH, RATP, JLW, Cabinet Fay, Citadines, Citador, Pizza France, Rambuteau CCF, Locindus9
Montant du budget annuel (2004)	1,2M€ (80% du bail à construction Le montant des autres contributions n'est pas connu.	2,3 M€	1,3M€ (1,2 M€ en 2007) .
Règles de fonctionnement	Dépenses organisées en 4 groupes : - Consommations de fluides ; - Gestion technique ; - Gestion administrative ; - Renouvellement et modifications	Etablissement, chaque année, d'un budget des dépenses et répartition prévisionnelle entre les acquéreurs de droits de construire.	
Modalités de contrôle (selon les textes)	Information des acquéreurs de droits de construire dans les 6 mois suivants la fin de l'année sur : - le montant des dépenses d'utilisation et d'entretien effectuées dans l'année - le montant des provisions des dépenses futures - la base de répartition - le total global des provisions non utilisées		
	Des agents accrédités de la SEMAH pourront à tout moment vérifier la bonne exécution du contrat et le respect des prescriptions réglementaires		Visite des locaux par agents de la Ville une fois par an au moins. Pour certains travaux de renouvellement d'ouvrages, approbation préalable de la Ville (éléments porteurs verticaux et horizontaux, escalators, ascenseurs)
Modalités de contrôle (en pratique)	Pas de contrôle		Envoi à la Ville, chaque année, du compte de résultat et d'une compte prévisionnel sur 3 ans conformément à l'avenant de 1999.

Annexe n° 8. Répartition des gestions du Forum (en italique la situation nouvelle)

	SUBSTRATUM FORUM	BOURSE SAINT- EUSTACHE	SUPERSTRUCTURE
Espaces visés	Espaces communs des sous- sols de l'ancien Forum (hors espaces RATP)	<i>Espaces communs du Nouveau Forum: volumes publics ou communs</i>	Espaces communs en superstructure (voies publiques, jardin ..1-%20RIOP.)
Surfaces totales (SHON)	53 000 m2	49 000 m2	78 000 m2
Fondement juridique	Convention d'affermage SEMAH I SEPFH 1979-	<i>Règlement intérieur (non daté)</i>	Cahier des charges générales Cahiers des charges particulières annexés aux actes de cessions
Type de contributions	Part du loyer annuel (80%) reversé par la Ville, via la SEM, à la SEPFH	<i>Budget approuvé par la Ville puis répartition au prorata de la SHON / exploitant</i>	Contributions forfaitaires (montant déterminé par rapport à la SHON détenue)
Organismes de gestion	SCFHP	<i>SEM</i>	Services de la Ville de Paris (DEVE, DVD, DPE)
Contributeurs (en fonction de la SHON détenue)	Ville de Paris (80% loyer du bail à construction)/ RATP /exploitant de la Centrale d'énergie/ SCFHP (indirectement)	• <i>Ville de Paris (38,8%)</i> • <i>Espace Expansion et autres 61,2%)</i>	SHPH, RATP, JLW, Cabinet Fay, Citadines, Citador, Pizza France, Rambuteau CCF, Locindus9
Montant du budget annuel (2017)	1,2M€ (80% du bail à construction. Le montant des autres contributions n'est pas connu.	3,319 M€TTC	Pas de réponse
Règles de fonctionnement	Dépenses organisées en 4 groupes : Consommations de fluides/ Gestion technique/Gestion administrative/ Renouvellement et modifications		
		Etablissement, chaque année, d'un budget des dépenses et répartition prévisionnelle entre les acquéreurs de droits de construire.	
Modalités de contrôle (selon les textes)	Information des acquéreurs de droits de construire dans les 6 mois suivants la fin de l'année sur : •le montant des dépenses d'utilisation et d'entretien effectuées dans l'année, le montant des provisions des dépenses futures •la base de répartition •le total global des provisions non utilisées		
	Des agents accrédités de la SEMAH pourront à tout moment vérifier la bonne exécution du contrat et le respect des prescriptions réglementaires	Visite des locaux par agents de la Ville une fois par an au moins. Pour certains travaux de renouvellement d'ouvrages, approbation préalable de la Ville (éléments porteurs verticaux et horizontaux, escalators, ascenseurs)	
Modalités de contrôle (en pratique)	Pas de contrôle	Envoi à la Ville, chaque année, du compte de résultat et d'un compte prévisionnel sur 3 ans conformément à l'avenant de 1999.	

Annexe n° 9. Glossaire

BAC : Constitue un bail à construction celui par lequel le preneur s'engage, à titre principal, à édifier des constructions sur le terrain du bailleur et à les conserver en bon état d'entretien pendant toute la durée du bail. Le bailleur profite des améliorations faites pendant le cours du bail. Dans leur contrat, les parties fixent un loyer révisable tous les trois ans dont le montant est fonction du revenu brut de l'immeuble.

BEA : Bail emphytéotique administratif : L'article L. 1311 du code général des collectivités territoriales définit le bail emphytéotique administratif comme permettant à une collectivité territoriale propriétaire d'un bien immobilier de le louer à un tiers qui pourra construire un ouvrage sur le domaine public et ensuite le louer à la collectivité propriétaire du terrain.

CDAC : Commission départementale d'aménagement commercial

Domaines : France Domaine est devenu depuis 2016 la Direction immobilière de l'Etat (DIE) qui reprend l'ensemble des missions autrefois confiées au service France Domaine de la Direction générale des finances publiques (DGFIP) :

DUP procédure administrative en droit français qui permet de réaliser une opération d'aménagement, telle que la création d'une infrastructure de communication, d'une école ou d'un lotissement par exemple, sur des terrains privés en les expropriant, précisément pour cause d'utilité publique ; elle est obtenue à l'issue d'une enquête d'utilité publique. Cette procédure est nécessaire en vertu du code civil qui prévoit (article 545) que « nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité »¹.

GIE : groupement d'intérêt économique ; groupement doté de la personnalité morale qui permet à ses membres (qui doivent être au minimum deux) de mettre en commun certaines de leurs activités afin de développer, améliorer ou accroître les résultats de celles-ci tout en conservant leur individualité. Le groupement peut avoir un objet civil ou commercial¹.

Marché de définition : Lorsque le pouvoir adjudicateur n'est pas en mesure de préciser les buts et performances à atteindre, les techniques à utiliser, les moyens en personnel et en matériel à mettre en œuvre, il peut recourir aux marchés de définition. Ces marchés ont pour objet d'explorer les possibilités et les conditions d'établissement d'un marché ultérieur, le cas échéant au moyen de la réalisation d'une maquette ou d'un démonstrateur. Ils permettent également d'estimer le niveau du prix des prestations, les modalités de sa détermination et de prévoir les différentes phases de l'exécution des prestations. Cette catégorie de marchés a été abrogée par le décret n° 2010-406 du 26 avril 2010 relatif aux contrats de concession de travaux publics et portant diverses dispositions en matière de commande publique -

OPC : La mission de l'OPC a pour objet, dans le cadre d'un marché public ou privé, traité ou non en corps d'état séparés, de définir l'ordonnancement de l'opération et de coordonner les différentes interventions afin de garantir les délais d'exécution et la parfaite organisation du chantier.

VEFA : vente en l'état futur d'achèvement : Dans la VEFA, le vendeur s'engage à édifier ou à faire édifier cet immeuble dans un certain délai. Le vendeur s'engage à transférer la propriété de cet immeuble à l'acquéreur

ZAC : zone d'aménagement concerté ; opération publique d'aménagement de l'espace urbain en vertu du code de l'urbanisme et instituée par la loi d'orientation foncière n° 67-1253 du 30 décembre 1967 pour se substituer aux zones à urbaniser en priorité (ZUP), et modifiée à de nombreuses reprises depuis

REPONSE

conjointe

de Madame la Maire de la Ville de Paris,
et de Monsieur Delanoë, ancien Maire et Maire
honoraire de la Ville de Paris.

(*)

() Cette réponse jointe au rapport engage les seules responsabilités de leurs auteurs, conformément aux dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières.*



D18SGVP-001334



Paris, le 01 OCT. 2018

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 aux observations définitives de la CRC relatives au contrôle de l'aménagement des Halles.

Monsieur le Président,

Par un courrier du 6 août 2018, la Chambre Régionale des Comptes a transmis à la Ville de Paris ses observations définitives relatives au contrôle de l'opération de réaménagement du quartier des Halles pour les exercices 2002 et suivants.

Comme la CRC l'a rappelé dans son rapport, la Ville tient à souligner le caractère tout à fait extraordinaire de cet ensemble imbriqué conçu dans les années 70, et regroupant un pôle de transport public, des équipements publics dont une piscine, un jardin, des voiries et des tunnels routiers, ainsi que des opérations privées (logements, bureaux, hôtels, commerces, cinéma, parking), selon un modèle urbain singulier par rapport au tissu parisien environnant.

La CRC salue par ailleurs dans son rapport l'importance du projet de requalification urbaine conduit par la Ville.

La Ville de Paris tient à souligner le succès de cette opération, équipement majeur pour Paris et ses habitants et plus largement pour la Métropole, les millions de visiteurs et les voyageurs qui fréquentent désormais un espace urbain profondément transformé, davantage en phase avec leurs besoins en raison notamment de la construction de la Canopée, de la réorganisation des espaces publics, des voiries souterraines et du jardin des Halles, ainsi que de la refonte du pôle de transport public et de ses accès. Trente ans après sa réalisation, cet ensemble urbain nécessitait en effet des adaptations et des mises aux normes exigeant une reconfiguration de nombreux accès et circulations pour les adapter à la fréquentation du quartier.

Si le constat des dysfonctionnements urbains dressé en 2002 n'a pas soulevé de débat entre les différents exploitants et usagers du site, l'exigence à agir ne permettait pas d'attendre le terme des engagements contractualisés auparavant (soit 2055). Il appartenait à la Ville d'y apporter les réponses sans qu'elle puisse s'exonérer des choix urbains et contractuels opérés dans les années 70. Il s'agissait de faire émerger le meilleur projet avec les parties prenantes au regard de l'évolution des besoins et de la réglementation.

Dans ce contexte, la Ville souligne l'importance des études préalables menées entre 2002 et 2009, tant par la SemPariSeine au titre de son mandat d'études conféré par le Conseil de Paris que par les services municipaux.

Monsieur Gilles BIZEUL
Vice-Président de la Chambre Régionale des Comptes d'Ile-de-France
6, Cours des Roches
BP 226 Noisiel
77 441 Marne La Vallée Cedex 2

Comme le relève la Chambre, la Ville de Paris a été en outre particulièrement soucieuse d'accompagner ces études par une large concertation avec les habitants et usagers et ce dès 2002.

Les choix de la Ville de Paris, se sont appuyés sur l'ensemble des hypothèses mises à l'étude et ont été approuvés par le Conseil de Paris en 2009 et 2010 qui en ont également fixé l'enveloppe financière. Avant d'engager les travaux, la Ville a souhaité contractualiser avec ses principaux partenaires, à savoir la RATP, le STIF (Ile-de-France Mobilités), la Région Ile-de-France et l'investisseur commercial, les engagements de chacun. Ces protocoles ont permis de contractualiser avec chacun des partenaires sur les éléments financiers portés par chacun et la coordination des travaux entre les différents maîtres d'ouvrage.

Ce chantier particulièrement difficile a été conduit avec l'obligation de maintenir le site ouvert afin de garantir le fonctionnement du plus important pôle de transport pour l'Ile de France.

Alors que les derniers aménagements sont en cours de livraison, la Ville de Paris se félicite que le programme arrêté en 2009 ait été mis en œuvre et que toutes les décisions de justice aient été favorables à l'opération.

La Ville de Paris souhaite saluer le professionnalisme des équipes en charge de ce dossier pour avoir conduit à bien une opération aussi complexe, en maîtrisant les coûts, notamment en phase de réalisation.

La Ville tient au regard des conclusions de la CRC dans son rapport définitif à apporter les précisions suivantes.

Sur le bilan financier de l'opération

La délibération du Conseil de Paris de décembre 2002 marquait le lancement d'un ensemble d'études. Ce n'est qu'en 2009 qu'a été arrêté le programme de réaménagement. C'est ce programme de l'opération arrêté en 2009 au Conseil de Paris qui a été mis en œuvre.

L'enveloppe financière pour le réaménagement des Halles a été fixée, en avril 2009 au Conseil de Paris, à 760 M€ HT en valeur janvier 2009. Ce montant de dépenses intégrait les investissements de la Ville pour le réaménagement du quartier et ceux de la RATP pour la salle d'échange du pôle de transport.

Avec les mêmes hypothèses, périmètre et date de valeur, ce montant prévisionnel de dépenses a été porté au Conseil de Paris en 2010 avec l'approbation du protocole foncier, à 802 M€ HT, compte-tenu du montant des expropriations et évictions nécessaires à la mise en œuvre du projet.

En juillet 2014, le montant prévisionnel des dépenses à terminaison a été réévalué à hauteur 918 M€ HT en valeur 2009, et présenté comme tel au Conseil de Paris, en raison de la forte augmentation du poste de mise en conformité des voiries souterraines.

Ce montant a été confirmé au Conseil de Paris en septembre 2017 lors de la communication sur l'état d'avancement de l'opération.

A ce jour, la Ville continue à évaluer, au regard des éléments dont elle dispose, le montant prévisionnel à terminaison à hauteur de 918 M€ HT en valeur 2009. Ce bilan intègre il faut le rappeler des travaux réalisés par plusieurs maîtres d'ouvrage (SemPariSeine, Ville et la RATP qui fournira prochainement son bilan définitif).

La CRC a procédé à son propre calcul et évalue le montant des dépenses à terminaison à 929.6 M€ HT en valeur 2009, soit un écart de 1.3 % par rapport à la dernière estimation présentée en Conseil de Paris.

La Ville de Paris se félicite que ces travaux d'une ampleur exceptionnelle aient été menés à leur terme dans des conditions calendaires et financières maîtrisées. Le projet est en cours d'achèvement, son coût est aujourd'hui largement maîtrisé.

Sur les relations avec l'investisseur commercial

L'investisseur commercial est propriétaire de surfaces commerciales desservies par des allées piétonnes de statut public qui servent aussi à l'accès aux transports publics et aux équipements publics de la Ville.

Le schéma urbain retenu dans les années 70 pour l'ensemble du quartier prenait le parti d'imbriquer les fonctions publiques et privées. Les droits à construire étaient donc assis sur des volumes.

Cette complexité a conduit en outre alors l'aménageur à privilégier les baux à constructions avec l'ensemble des opérateurs immobiliers sur le quartier.

Les baux conclus en 1976 et 1985 conféraient à l'investisseur commercial des droits réels sur les surfaces commerciales jusqu'à leur échéance, soit 2055.

L'urgence à intervenir, constatée dès 2002, pour traiter les dysfonctionnements du site, en particulier pour mettre aux normes le pôle de transport public et ses accès, mais également les voiries souterraines, rendait impossible d'attendre le terme des baux, soit 2055, pour engager des travaux de réaménagement.

Lorsque les études pour le réaménagement des Halles ont été lancées en 2002, la complexité de l'organisation urbaine et du dispositif foncier, avec les droits réels accordés à l'investisseur commercial, résultant des choix opérés dans les années 70, constituaient pour la Ville des éléments de contrainte qu'elle était tenue de prendre en compte.

Or la mise en œuvre du programme arrêté en 2009 nécessitait la libération de surfaces commerciales et de plusieurs parcs de stationnement.

Pour ce faire, la Ville a diligenté dès 2009 une procédure de déclaration d'utilité publique (DUP) pour les surfaces commerciales impactées par le projet. Parallèlement, elle a engagé les négociations avec les propriétaires et occupants de ces surfaces. La DUP lui a permis de solliciter au besoin, en cas de blocage des négociations, le juge de l'expropriation pour obtenir la maîtrise des surfaces dans des délais et conditions ne compromettant pas le calendrier opérationnel.

Pour ces surfaces commerciales impactées par le projet de réaménagement, la Ville devait résilier, par anticipation, les baux. Cette privation de jouissance et de revenus ouvrait droit à indemnisation pour l'investisseur.

Au terme des négociations engagées avec l'investisseur commercial, la pérennisation par la Ville des droits dont il bénéficiait a largement contribué à financer l'opération de requalification urbaine.

La valorisation de ces surfaces devait prendre en compte les droits de l'investisseur consentis dans les années 70 ou 80 jusqu'en 2055. La cohérence des évaluations a été démontrée à la CRC lors de son contrôle. Les prix de vente ou indemnités sont détaillés dans le protocole foncier conclu avec l'investisseur commercial en 2010, ainsi que les conditions et mesures d'accompagnement qui y étaient associées. L'ensemble a été validé par le Conseil du Patrimoine, instance de contrôle de la Ville saisie préalablement à toute cession foncière, et France Domaine.

La délibération 2010 DU 49 de novembre 2010 autorisant le maire de Paris à signer le protocole a fait l'objet d'une requête en annulation. Le Tribunal Administratif, dans son jugement de décembre 2011 a certes prononcé une annulation mais uniquement en tant que ce protocole comportait une clause de désistement à recours (article 21), tout en considérant que cet article 21 était divisible des autres stipulations du protocole. Le Tribunal a ainsi validé les accords fonciers ou financiers inscrits dans ce protocole.

Le montant total des ventes à l'investisseur commercial peut être évalué aujourd'hui à 264 M€ (au regard des ventes déjà réalisées et de l'augmentation attendue du prix complémentaire). Il est à comparer au montant prévisionnel de 238 M€ pris en considération en 2010 pour le financement de l'opération, soit une augmentation de près de 11%.

Les indemnités versées à l'investisseur pour rupture anticipée de BAC sont passées de 76 à 77 M€, augmentation inférieure à 2% consécutive à l'agrandissement des surfaces devant être libérées. Ces montants sont intégrés dans le bilan de dépenses de l'opération tel qu'il a été régulièrement présenté au Conseil de Paris, ils n'ont donc pas à figurer en sus en réduction des recettes.

En intégrant les surfaces desservies par le pôle de transport, sous contrôle RATP, la surface de vente accordée par la Commission Départementale d'Aménagement Commercial (CDAC) est passée de 42 986 m² à 50 895 m² soit une augmentation de 18%. Il est donc inexact d'évoquer comme le fait la Chambre un domaine commercial de 100 000m².

La Ville confirme par ailleurs qu'il n'y a pas de convention d'occupation exclusive des espaces publics accordée à l'investisseur commercial. Les occupations du domaine public sont accordées à titre onéreux comme le rappelle la délibération votée par le Conseil de Paris de juillet 2018.

Si au titre d'une convention d'affermage de septembre 1979 une filiale de l'investisseur commercial assure la gestion des équipements communs dans l'Ancien Forum (y compris donc la place basse), cela ne signifie pas pour autant que cet investisseur dispose d'une autorisation tacite et automatique d'occupation des espaces publics pour des activités commerciales.

Sur la difficulté de réduire les imbrications

Comme le relève la CRC, il paraît inapproprié que la Ville conserve dans son domaine public des circulations horizontales qui desservent uniquement des commerces. C'est d'ailleurs pour cette raison que la Ville de Paris a inscrit, dans le protocole d'accord du 18 novembre 2010, le déclassement puis la cession à l'investisseur commercial d'une partie des circulations horizontales de l'Ancien Forum (article 10).

Le jugement du Tribunal Administratif de décembre 2011, rappelé ci-avant, permet d'éclairer les conditions de la vente des circulations horizontales : « il convient d'apprécier que les allées piétonnes dont la cession est envisagée ne constituent pas un axe essentiel pour l'accès du public au pôle de transports publics ou encore aux équipements publics du site ou si elles n'ont pas pour vocation principale un tel accès ».

En vue de la clôture de l'opération, la Ville a engagé un travail, avec la RATP et l'investisseur commercial, pour préciser le périmètre des circulations horizontales susceptibles d'être vendues en application du protocole de 2010.

Par ailleurs, la CRC rappelle la complexité de gestion des biens et équipements à usage collectif, notamment en raison de l'imbrication des parties à usage collectif et des parties à usage privatif.

Trois types de contrats prévalent effectivement pour la gestion des espaces et équipements de l'ensemble du site du forum des Halles :

- contrat d'affermage confié en septembre 1979 à une filiale de l'investisseur commercial,
- convention de gestion signée avec la SemPariSeine en décembre 1991,
- une Association Syndicale Libre (ASL) dont les statuts ont été approuvés le 19 mars 2014, présidée par la Ville.

La Ville rappelle que la répartition de ces contrats est spatiale et historique, la convention d'affermage pour l'Ancien Forum, la convention de gestion pour le Nouveau Forum, et l'ASL pour la Canopée, chaque entité disposant de son poste de sécurité.

Comme prévu dans le protocole de 2010, un travail d'étude est engagé en vue de créer une AFUL lors de la clôture de l'opération de réaménagement des Halles.

Ceci étant, il peut être relevé qu' « Au-delà de cette complexité, l'examen par la chambre n'a pas révélé de déséquilibre flagrant dans la répartition des charges d'entretien et de réparation ».

La CRC complète son appréciation de l'opération de réaménagement des Halles par des recommandations à l'adresse de la Ville, notamment pour la gestion de son patrimoine.

L'élaboration de ce projet et sa réalisation ont duré plus de 15 ans. Le montage de cette opération a fortement été conditionné par son contexte extraordinaire résultant des choix urbains et contractuels faits dans les années 70, en rupture avec la ville historique.

Cette opération ne peut donc être considérée comme représentative des pratiques actuelles de la Ville. Elle a toutefois alimenté sa réflexion sur les procédures d'aménagement, notamment pour développer la mixité dans les programmes.

Recommandation n° 1 : « Soumettre les cessions des biens immobiliers de la Ville ou la mise à disposition de son domaine à des sociétés commerciales à des mesures de publicité et de mise en concurrence »

Les mises à disposition sur le domaine public doivent, depuis l'ordonnance du 19 avril 2017, faire l'objet de mesures de publicité et de mise en concurrence.

A contrario, aucune règle n'a été fixée ni pour les mises à disposition du domaine privé, ni pour les cessions.

La pratique opérationnelle de la Ville consiste à rechercher systématiquement, sous le contrôle de son Conseil du Patrimoine, l'acquéreur ou le preneur le mieux offrant au regard des objectifs poursuivis par la Ville en termes financiers et d'aménagement du territoire, en prenant en compte les enjeux sociaux, environnementaux, urbains et d'innovation qu'elle s'est fixés.

En termes de transparence, les projets de cession sont présentés au Conseil de Paris, qui délibère au vu de l'avis du Service des Domaines (obligation prévue à l'article L. 2241-1 du CGCT) et de l'avis préalable et consultatif de ce Conseil du Patrimoine joint à la délibération.

La Ville recourt de manière privilégiée à des procédures de sélection comprenant des mesures de publicité et une mise en concurrence via des appels à projets « Réinventer », des adjudications publiques ou encore des appels à candidatures.

Toutefois, cela n'exclut pas le recours exceptionnel à des contrats amiables sans mise en concurrence préalable dans les cas dûment justifiés où l'acquéreur ou le preneur identifié apparaît comme le mieux offrant, c'est-à-dire comme celui pouvant conclure dans les conditions les plus favorables pour la collectivité, par son offre financière ou par la qualité du projet urbain développé. Les raisons de cette exception sont alors exposées tant au Conseil du patrimoine qui en valide le principe dans son avis joint à la délibération, qu'aux Conseillers de Paris dans l'exposé des motifs de la délibération.

Le Conseil du Patrimoine admet que la Ville procède à des cessions amiables sans mise en concurrence par exception. Les compte rendus d'activité du Conseil du Patrimoine communiqués au Conseil de Paris rappellent ainsi que les cessions amiables sans mise en concurrence ont concerné, conformément à leurs avis, soit des biens dont les caractéristiques sont peu favorables à ce que plusieurs acquéreurs potentiels se déclarent intéressés, soit des biens ne pouvant être cédés qu'à un acquéreur identifié comme seul à même de conclure, dans les conditions les plus favorables pour la collectivité, en termes de prix ou de projet développé

La Ville de Paris considère donc que sa pratique répond largement à la recommandation de la chambre relative au principe de publicité et de mise en concurrence avant toute cession ou mise à disposition de son domaine sauf exceptions dûment justifiées.

Recommandation n° 2 : *« Prévoir une clause de sortie ou d'adaptation dans les baux à long terme signés par la collectivité »*

La question des clauses de sortie dans les baux à long terme a fait l'objet d'une évolution depuis les années 1970. La jurisprudence a longtemps considéré que toute clause visant à limiter les droits du preneur portait atteinte à son droit réel et entraînait donc la disqualification du BAC.

Elle s'est très récemment assouplie, mais il n'en demeure pas moins que les clauses de sortie doivent être maniées avec précaution par le bailleur dans la mesure où elles sont de nature à fragiliser la situation juridique du preneur, ce qui entraîne plusieurs conséquences :

- le loyer au profit de la personne publique peut s'en voir diminué ;
- le preneur peut être réticent à réaliser de lourds investissements si la durée du contrat n'est pas assurée ;
- la recherche par le preneur du financement nécessaire à ses investissements est rendue plus complexe et onéreuse, en particulier auprès des banques.

Par contre, dans certains cas, il peut être opportun d'introduire un principe de « revoyure » (ou point d'étape) qui viendra conforter le lien contractuel et assurera une parfaite visibilité sur le déroulement du projet au regard des accords entre le bailleur et le preneur ou d'instaurer un loyer variable additionnel faisant bénéficier la Ville des évolutions positives du projet.

Cette approche permet d'apprécier désormais chaque dossier au regard de sa situation particulière et de proposer le montage le mieux adapté au regard du cadre légal et des attendus du projet à développer, tout en veillant aux intérêts de la Ville.

Les démarches « Réinventer » notamment ont pu récemment nourrir la Ville dans son analyse et dans sa pratique des baux à long terme. Le retour d'expérience de ces démarches pourra être l'occasion de préciser sa stratégie quant à la formalisation des baux à long terme.

Recommandation n° 3 : *« Définir une stratégie lisible de la Ville en ce qui concerne les baux à construction au profit de sociétés privées n'ayant pas un objet social d'intérêt général, dans la mesure où la Ville n'a pas vocation à posséder des commerces en fin de bail »*

La Ville de Paris tient à préciser que l'usage qui est fait de ces baux s'inscrit dans une double approche : la mise en œuvre des différentes politiques sectorielles portées par la collectivité (logements, développement économique, patrimoine,...) et la déclinaison d'une stratégie foncière et immobilière.

Depuis plusieurs années, la Ville de Paris s'est largement engagée dans un processus d'appels à projets générant des cessions avec charges.

Celles-ci permettent à la Ville de céder un bien immobilier, sans toutefois en perdre totalement le contrôle puisqu'elle peut imposer certaines prescriptions à l'acquéreur : obligation de construction d'un projet défini, clause de maintien des affectations pendant 15 ans, clause anti spéculative, complément de prix en cas d'augmentation des surfaces, garantie des innovations pendant 10 ans, ou encore intéressement.

Les lauréats sont désignés en fonction de leur offre architecturale, programmatique, urbaine, financière et de leur degré d'innovation.

Pour se garantir du respect de ces clauses, la Ville impose aux acquéreurs des lourdes pénalités avec remise de garanties à première demande ou de garanties financières d'achèvement.

Mais ce modèle présente certaines limites liées à une cession. Le bail de longue durée, en particulier le bail à construction peut donc être plus adapté dans certains cas.

Ainsi, même si la Ville n'a pas vocation à conserver l'activité exercée par le preneur d'un bail, elle peut avoir un intérêt, patrimonial notamment, à conserver la maîtrise d'un site à long terme. Un bail de longue durée peut lui apporter ces garanties. Des charges peuvent être alors imposées pour la durée du bail et non limitées comme dans une cession.

Il faut aussi signaler que la réflexion engagée depuis plusieurs années, à l'échelle nationale, par les pouvoirs publics, pour accroître l'offre foncière dans les zones dites "tendues" a redonné aux baux de longue durée un regain d'intérêt notamment pour accélérer et d'accroître la réalisation de logements. La Ville de Paris s'est fortement mobilisée sur ce sujet et a développé différents types de montages en lien avec des bailleurs sociaux, afin d'atteindre les objectifs qu'elle s'est donné en matière de production de logements notamment sociaux.

Par ailleurs, les baux de longue durée peuvent représenter une réponse en matière de développement économique, notamment lorsqu'il s'agit de soutenir la création et le développement d'activités dont le modèle économique n'est pas toujours établi. Dans ce cas, la dissociation du foncier et du "projet" permet d'atténuer, voire de gommer, la part de l'immobilier dans l'investissement nécessaire au développement de l'activité. L'introduction d'une part variable dans la fixation du loyer permet en revanche à la Ville de s'assurer de la bonne adéquation entre la rémunération du bail et l'économie du projet, dans le cas d'une croissance de celui-ci.

Ainsi, les baux à long terme participent-ils de la panoplie des outils de la politique foncière et immobilière d'une collectivité. Ils sont devenus, sous certains aspects, des "outils dynamiques" d'une stratégie de réserve foncière. En effet, si la collectivité perd ses droits réels pendant la durée des baux, elle n'a plus à sa charge les coûts liés au portage des biens qui sont transférés durant cette période aux preneurs. A l'issue de la durée des baux, la collectivité peut alors arbitrer sur le devenir des biens mis à bail et réorienter ses choix le cas échéant en fonction de ses objectifs ou de nouvelles problématiques auxquelles elle serait confrontée.

Recommandation n°4 : « *Evaluer explicitement, au-delà d'un seuil à déterminer, en matière de marchés publics, la nécessité de ne pas donner suite pour motif d'intérêt général à la consultation, si celle-ci ne suscite qu'une seule candidature.* »

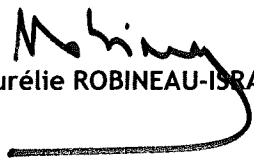
La perspective d'une éventuelle déclaration sans suite de la consultation n'est envisagée, en opportunité, que s'il est permis de penser que la relance du marché entraînera, au cas précis, un nombre de candidatures plus important, au vu de l'état de la concurrence sur le marché fournisseur considéré et des circonstances de l'espèce susceptibles d'expliquer le cas échéant la faible concurrence constatée.

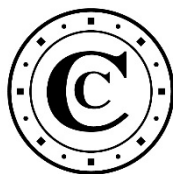
Il en va en particulier ainsi pour les contrats de cette nature présentant une sensibilité particulière pour la Ville de Paris, à un titre ou un autre (du fait de leur objet, de leur montant, de leur durée ou des conditions de leur exécution, etc.). Les considérations de montant ne sont à cet égard qu'une variable parmi d'autres et la Ville de Paris souhaite préserver cette approche multicritères plutôt que de conditionner l'engagement de cette réflexion au seul franchissement d'un seuil financier donné.

Je vous informe que l'ancien Maire de Paris, Monsieur Bertrand DELANOE, ayant comme mandataire Damien BOTTEGHI, Secrétaire Général Adjoint de la Ville de Paris, s'associe aux présentes observations.

Je vous prie, Monsieur le Président, de recevoir mes salutations respectueuses.

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


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

L'intégralité de ce rapport d'observations définitives
est disponible sur le site internet
de la chambre régionale des comptes Île-de-France :
www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france

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