



FORMATION INTERJURIDICTIONS BILAN DES JEUX
OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES DE PARIS 2024

OBSERVATIONS DÉFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

LA SOCIÉTÉ DE LIVRAISON DES OUVRAGES OLYMPIQUES

Exercices 2020-2024

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la Cour des comptes, le 12 juin 2025.

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATIONS.....	8
INTRODUCTION.....	9
1 LA SUPERVISION DES OUVRAGES OLYMPIQUES : UNE MISSION INNOVANTE AU SERVICE DE LA REUSSITE DES JEUX	12
1.1 Une mission de supervision complexe de 70 ouvrages et 33 maîtres d'ouvrage sur un périmètre mouvant.....	12
1.1.1 Une fonction de supervision organisée pour la tenue des délais et du budget.....	12
1.1.2 Un fort soutien de prestataires assistants à maîtrise d'ouvrage.....	14
1.1.3 Un périmètre supervisé conventionnel et évolutif.....	15
1.2 Une maquette financière en progression limitée	19
1.2.1 Une progression limitée en euros constants	19
1.2.2 L'indexation de la maquette financière	20
1.2.3 Les évolutions de la réserve pour compléments de programme	22
1.3 Un périmètre des ouvrages très supérieur à celui de la maquette Solideo	24
1.3.1 Une maquette financée par l'État et les collectivités... ..	24
1.3.2 ...mais un coût global des ouvrages excédant largement le contenu de la maquette.....	26
2 DES AMBITIONS FORTES, COURONNEES DE SUCCES EN MATIERE SOCIALE ET EN DEMI-TEINTE EN MATIERE ENVIRONNEMENTALE	30
2.1 Des ambitions multiples associées à la construction des ouvrages	30
2.1.1 Des ambitions en matière sociale ayant produit des résultats très satisfaisants.....	30
2.1.2 Des ambitions éthiques d'inégale portée.....	33
2.1.3 Des ambitions environnementales et en matière d'accessibilité structurantes mais dont le suivi reste à consolider	33
2.1.3.1 Le Fonds d'innovation et de développement durable.....	35
2.1.3.2 Le Paris fonds vert.....	37
2.1.3.3 Les ambitions d'accessibilité universelle : des efforts certains dont les effets devront être appréciés dans la durée.....	38
2.2 « Construire la ville sur la ville » dans un délai inédit : un défi pour la Solideo.....	38
2.2.1 Des procédures adaptées pour garantir la livraison dans les délais.....	38

2.2.2 Un choix de sites avec un passé industriel ancien imposé à la Solideo.....	41
2.2.3 Des problématiques environnementales du fait de la pollution des sols.....	44
2.3 Le choix d'un établissement de mission qui a montré son efficacité, mais insuffisamment préparé sa dissolution	46
3 UNE GESTION FINANCIERE CARACTERISEE PAR UNE PROFESSIONNALISATION PROGRESSIVE.....	50
3.1 Un cadre budgétaire et comptable régi principalement par le « décret GBCP ».....	50
3.1.1 Les dispositions réglementaires spécifiques aux établissements publics d'aménagement.....	50
3.1.2 L'assujettissement de la Solideo à la taxe sur la valeur ajoutée.....	51
3.2 Un budget plus large que la « maquette », exécuté conformément aux prévisions.....	52
3.2.1 Un périmètre budgétaire plus large que celui de la maquette financière	52
3.2.1.1 Les recettes publiques hors maquette	53
3.2.1.2 Les recettes propres.....	54
3.2.2 Une exécution budgétaire conforme aux prévisions	55
3.3 Une fonction financière qui s'est progressivement renforcée	58
3.3.1 Une fonction financière restructurée et renforcée après une période de dysfonctionnements	58
3.3.2 Un pilotage budgétaire qui s'est doté d'outils de reporting à partir de 2020	59
3.3.3 Des délais de paiement longtemps excessifs.....	59
3.3.4 Une trésorerie constamment supérieure aux prévisions	60
3.4 Des flux financiers entre la Solideo et le COJOP caractérisés par des transferts indirects en faveur de ce dernier.....	61
3.4.1 La réalisation des installations temporaires confiées à la Solideo	62
3.4.2 Les indemnités versées aux opérateurs immobiliers	63
3.4.2.1 Les indemnités de la ZAC Village olympique et paralympique.....	63
3.4.2.2 Les indemnités de la ZAC Village des médias	64
3.4.3 La participation au financement du bilan d'exploitation du village des médias	65
3.4.4 Un transfert indirect au profit du COJOP.....	65
4 LA COMMANDE PUBLIQUE : UNE MONTEE EN CHARGE PROGRESSIVE DE L'ORGANISATION.....	68
4.1 Une fonction achats et marchés progressivement organisée	68
4.2 Un bilan dans l'ensemble satisfaisant, à l'exception d'un protocole transactionnel conclu sans délégation de signature	70
4.2.1 Les points saillants de l'analyse	71
4.2.2 Un protocole transactionnel signé dans la précipitation avec le groupement TVK.....	73

5 LES RESSOURCES HUMAINES : DES CHOIX SOURCES DE COMPLEXITE.....	75
5.1 Des mesures de fidélisation qui suscitent des interrogations	76
5.1.1 Un déficit d’attractivité insuffisamment documenté.....	77
5.1.2 Des primes exceptionnelles qui appelaient une approbation du conseil d’administration	80
5.2 Le PSE : une conséquence non anticipée de la liquidation de l’établissement public.....	82
5.2.1 Un PSE fondé sur une présentation particulièrement négative de la situation économique de la Solideo.....	82
5.2.2 Un encadrement limité de la dimension déontologique de l’essaimage	83
5.2.3 Un PSE aux conséquences financières significatives : l’effet multiplicateur des primes exceptionnelles	84
5.2.4 Des fonctionnaires détachés indûment bénéficiaires de primes de départ.....	85
GLOSSAIRE.....	87
ANNEXES.....	88
Annexe n° 1. Gouvernance et comitologie de la Solideo.....	89
Annexe n° 2. Maquette Solideo initiale (CA du 16 octobre 2018) et actualisée au CA du 15 octobre 2024, en milliers d’euros constants (2016)	93
Annexe n° 3. Liste des centres d’entraînement de la maquette Solideo en milliers d’euros constants (2016)	94
Annexe n° 4. Les financements publics et privés des ouvrages, en M€	95
Annexe n° 5. Montants des indemnités versées aux promoteurs immobiliers	97
Annexe n° 6. Utilisation de la réserve pour compléments de programme en € ₂₀₁₆	98
Annexe n° 7. Le budget en droits constatés, en M€	101
Annexe n° 8. Les données comptables.....	102

SYNTHÈSE

Un établissement public ad hoc créé sans véritable étude d'impact préalable

La société de livraison des ouvrages olympiques (Solideo) est un établissement public d'aménagement à caractère industriel et commercial (EPIC) créé, avant même l'attribution des Jeux à la ville de Paris, par l'article 53 de la loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain. La loi lui assigne la double mission de veiller, d'une part, à la livraison de l'ensemble des ouvrages et à la réalisation des opérations d'aménagement nécessaires à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de Paris en 2024 dans les délais fixés par le Comité international olympique (CIO), et, d'autre part, à la destination de ces ouvrages et opérations à l'issue des Jeux.

Nombre de décisions structurantes, prises avant sa création au cours de la phase de candidature, se sont imposées à lui : choix des sites des deux zones d'aménagement concerté (ZAC) du village olympique et paralympique et du « *Cluster des médias* », choix de la liste et de l'implantation des ouvrages, ambitions environnementales et sociales assignées aussi bien aux opérations de construction qu'aux bâtiments destinés à l'héritage des jeux.

Destinée à associer l'État, les douze collectivités territoriales concernées, le mouvement sportif et des représentants des partenaires sociaux, la Solideo a, dès l'origine, été conçue comme un établissement public temporaire destiné à disparaître à l'issue de la remise des ouvrages en vue de leur utilisation pérenne, dans la seconde phase de son existence désignée sous le vocable de « *phase héritage* ».

Son fonctionnement a revêtu à bien des égards une dimension atypique pour un établissement public. Ainsi, certains sujets stratégiques, qui ont fait l'objet d'arbitrages interministériels, ont été soustraits au débat du conseil d'administration – en matière de marchés, de pollution ou de politique salariale notamment ; ils n'ont été débattus qu'au sein du comité d'audit.

Par ailleurs, faute de dérogation législative spéciale, la Solideo a été, du fait de son statut d'EPIC, dans l'impossibilité de recruter ses salariés sur des contrats de projet d'une durée maximale de six ans, prévus par l'article 17 de la loi de transformation de la fonction publique ; à l'exception d'une dizaine de fonctionnaires en détachement, l'essentiel de ses effectifs a donc été composé de salariés en contrat à durée indéterminée, ce qui a imposé à l'établissement de mettre en place, outre des mesures de fidélisation, un plan social relativement coûteux dans sa période d'extinction progressive.

La réalisation d'une étude d'impact préalablement à la création de la Solideo aurait sans doute permis de mieux anticiper ces problématiques.

Une fonction de supervision innovante au service de la réussite des Jeux

À la création de la Solideo en février 2017, le législateur a prévu, pour que l'établissement mène à bien sa mission de livraison des ouvrages olympiques selon le calendrier arrêté par le CIO, un rôle de « coordination » des interventions des maîtres d'ouvrage responsables des ouvrages et des opérations d'aménagement nécessaires à l'organisation des Jeux. Au-delà de ce simple rôle de coordination, la loi lui confiait également la possibilité de se substituer aux maîtres d'ouvrages défaillants. Le terme de « supervision », rapidement utilisée par les acteurs des Jeux pour décrire sa mission, bien qu'il ne figure pas dans la loi, n'en décrit donc pas moins de façon adéquate la fonction jouée par la Solideo. À l'époque de la livraison des ouvrages, sa supervision s'est exercée sur 33 maîtres d'ouvrage et 70 ouvrages d'une grande hétérogénéité, dont 13 étaient sous maîtrise d'ouvrage de la Solideo.

Cette organisation, particulièrement originale, était indubitablement source de complexité et pouvait susciter des craintes quant au respect des délais de livraison et de déroulement des travaux, en raison notamment de la présence simultanée de plus de dix maîtres d'ouvrage sur les chantiers du village olympique et paralympique.

L'approche de suivi de projet par les risques a toutefois permis d'identifier les aléas sur chaque ouvrage et les solutions à apporter pour aboutir à la livraison dans les délais de tous les ouvrages prévus, et de faire face aux incertitudes et changements de la liste des sites olympiques comme aux demandes de modification de programmes, quelquefois tardives, émanant du comité d'organisation des jeux olympiques et paralympiques de Paris (COJOP). Elle s'est toutefois également accompagnée d'un appel notable à l'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO).

Cette organisation a permis à la Solideo de s'acquitter de la livraison des ouvrages dans le respect des délais et de son budget : en décembre 2024, le budget des ouvrages supervisés s'élevait à 1 681 M€ transitant par la « maquette » Solideo. Cette enveloppe de financement, mouvante et évolutive, est issue d'adaptations pragmatiques, tout au long de la période de préparation des Jeux, aux possibilités de réalisation et aux décisions successives du COJOP. Par ailleurs elle n'inclut pas les financements complémentaires apportés par les partenaires publics et privés dans le cadre des Jeux.

En outre, la Solideo a assuré la réalisation de certaines infrastructures temporaires pour le compte du COJOP. Elle a également versé des indemnités aux promoteurs immobiliers, tandis que, sur décision interministérielle, 29,9 M€ étaient gagés sur sa trésorerie en 2024 pour permettre à l'État d'abonder celle du COJOP, portant à 45,4 M€ le total des charges supportées par la Solideo pour le compte du COJOP.

Au total, les coûts des ouvrages sous supervision de la Solideo, tels qu'ils sont retracés dans sa « maquette », ne représentent pas l'intégralité des coûts des ouvrages nécessaires aux Jeux, estimé en juillet 2024 à 4,5 Md€.

Des choix à opérer pour l'avenir

À compter de 2025, la Solideo entame une phase d'extinction progressive, débouchant sur son « adossement » à l'établissement public Grand Paris Aménagement (GPA) en 2026, jusqu'à sa liquidation, en principe en 2028. Pendant cette période, GPA continuera à facturer à l'établissement public Solideo, dépourvu de moyens propres, les frais de fonctionnement nécessaires à son extinction totale.

Toutefois, cette situation n'entraîne aucune transmission des droits et obligations de la Solideo à GPA. La question du suivi et de la gestion des sujets environnementaux, sensible au regard des difficultés auxquelles a été confrontée la Solideo du fait des constructions menées sur des sites ayant un passé industriel, s'inscrit pourtant dans le long terme et commence tout juste à être prise en compte, alors qu'une évaluation préalable aurait sans doute permis, là encore, de mieux anticiper une telle situation. L'État envisage à ce stade que cette tâche soit confiée à GPA, qui devra alors se doter de compétences juridiques spécifiques, tandis que lui-même pourrait assumer, en dernière instance, les droits et obligations de la Solideo.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. (DIJOP, DIGES) : Dans la perspective de création d'un établissement public temporaire chargé de la supervision des maîtres d'ouvrage, pour l'organisation des jeux Olympiques de 2030 ou tout autre prochain grand événement sportif international, réaliser une étude d'impact et prévoir la transmission de ses droits et obligations à une structure d'aménagement à même de les endosser, notamment en matière de contentieux environnementaux.

Recommandation n° 2. (DIJOP, DIGES) : Prévoir, au bénéfice de tout établissement public temporaire destiné à organiser un grand événement sportif international, la possibilité de recruter sur CDD de projet, pour une durée adaptée.

INTRODUCTION

Le dossier de candidature de la ville de Paris auprès du Comité international olympique (CIO), élaboré par le groupement d'intérêt public « Paris 2024 » en 2016-2017, faisait le choix d'une structure publique distincte du comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques (COJOP) pour superviser la planification et la livraison des « *projets d'infrastructures nécessaires à l'organisation des Jeux* » dans une logique d'héritage¹. Le « *Protocole pour des Jeux Olympiques et Paralympiques ambitieux pour toute la France* », co-signé en juin 2018 par l'État, douze collectivités et le mouvement sportif, est venu ensuite consolider le programme de « *constructions pérennes* » confié à la Solideo, le COJOP étant, pour sa part, chargé des infrastructures provisoires, bien que la répartition entre ouvrages « provisoires » et « pérennes » ait pu être floue. L'accent mis sur l'héritage au profit des territoires et de leurs habitants, dans le cadre de la « *nouvelle norme* » du CIO définie en 2018, consolidée dans l'« *Agenda 2020* », adopté en 2014, puis l'« *Agenda 2020 + 5* », adopté en 2021², a conduit à la décision de fédérer l'ensemble des futurs gestionnaires des ouvrages en les associant au financement et en leur confiant la maîtrise d'ouvrage.

La Solideo, établissement public industriel et commercial (EPIC) créé par la loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, a une triple mission : « *veiller à la livraison des ouvrages* », « *à la réalisation des opérations d'aménagement nécessaires aux Jeux* » et à la « *destination* » des ouvrages à l'issue des Jeux. Sa création est antérieure à l'attribution officielle des Jeux à la ville de Paris (à Lima, le 13 septembre 2017) par le CIO et à la création du COJOP, prévue par le contrat de « *ville-hôte* » signé le 21 décembre 2017. Soumise à un impératif strict de livraison, en six années, de 70 ouvrages ou infrastructures représentant un montant d'investissements publics de 1,68 milliard d'euros transitant par sa « *maquette financière* »³, complété par des investissements publics et privés, soit un programme inédit dans le domaine de l'aménagement en France, la Solideo a été créée de toutes pièces en 2017.

L'établissement a fait l'objet de deux contrôles de l'Agence française anticorruption (AFA) en 2020 et 2023, ainsi que de contrôles de la Cour des comptes en 2020 et en 2022, dans la perspective de la remise au Parlement du rapport sur l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques en 2022, prévue par l'article 29 de la loi du 26 mars 2018⁴. Ce rapport de synthèse sur l'organisation des Jeux remis au Parlement en décembre 2022 a été suivi d'un rapport complémentaire, remis au Parlement en juillet 2023. Les recommandations concernant

¹ Dossier de candidature, phase 2 : « *La Société de livraison des équipements olympiques et paralympiques (Solideo) aura la responsabilité de la livraison des sites et des projets d'infrastructure nécessaires à l'organisation des Jeux, ainsi que de la planification de leur héritage. Le choix d'une entité publique souligne le rôle des autorités publiques dans le financement des sites et permettra de garantir les dépenses en capital des Jeux.* »

² Dans un contexte où les candidatures pour les olympiades se sont raréfiées du fait de refus des populations d'accueillir les Jeux, le CIO a adopté cette nouvelle approche visant à réaliser des économies et à laisser un héritage durable pour les populations et les territoires.

³ Il s'agit ici du montant de la maquette Solideo du conseil d'administration du 11 décembre 2024, hors investissements publics et privés complémentaires.

⁴ Loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

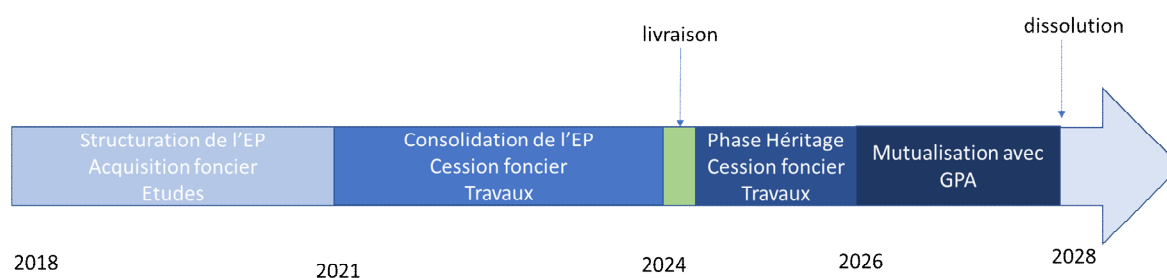
la Solideo formulées par la Cour dans ces différents rapports ont été totalement mises en œuvre par l'établissement au fur et à mesure de la préparation des Jeux. Ainsi, pour le rapport remis au Parlement en décembre 2022 :

- la recommandation n° 4 « Renforcer la coordination entre le COJOP et la Solideo, sous l'autorité du DIJOP, notamment en ce qui concerne le suivi des zones de risque et le traitement des demandes de modifications de programme, afin de sécuriser les délais de réalisation et de maîtriser les coûts des sites olympiques » a été totalement mise en œuvre ;
- la recommandation n° 5 « Préciser les modalités et le calendrier de livraison des sites olympiques par la Solideo au COJOP » a été totalement mise en œuvre.
- Enfin la recommandation n° 1 du rapport remis au Parlement en juillet 2023 : « Respecter strictement les calendriers de mise à la disposition du COJOP des ouvrages olympiques » a été totalement mise en œuvre.

Le présent contrôle participe de l'ensemble des travaux conduits par les juridictions financières, en vertu de la loi du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques, ayant mené à la publication en juin 2023 d'une note d'étape sur les dépenses publiques liées aux Jeux et à la remise au Parlement, avant le 1^{er} octobre 2025, d'un rapport sur l'organisation, le coût et l'héritage de l'événement.

Portant sur les exercices 2020 à 2024, il s'est déroulé au terme de la première période d'existence de la Solideo, qui s'est achevée à l'été 2024 avec la livraison, dans les délais et avec un budget tenu, des ouvrages et infrastructures nécessaires aux Jeux, et au démarrage de la phase dite « héritage ». 2024 a été une année charnière lors de laquelle la Solideo est passée d'un effectif de 138,27 ETP en décembre 2023 à 46 ETP au 1^{er} décembre 2024, et devait s'organiser pour mener les opérations prévues au titre de l'héritage qui représentent un volume de 154 M€ et concernent 24 ouvrages⁵. L'établissement doit également préparer, comme le prévoit la loi du 19 mai 2023⁶, la phase de mutualisation avec Grand Paris Aménagement (GPA) à compter du 1^{er} janvier 2026, avant sa dissolution au plus tard au 31 décembre 2028.

Schéma n° 1 : Frise chronologique de la Solideo



Source : Cour des comptes

⁵ Rapport de préfiguration 2024-2025 : l'après-jeux et le lancement de la phase héritage, Yann Krynski, 30 juin 2024.

⁶ Loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions.

Le présent rapport examine le déroulement de la livraison des ouvrages et infrastructures, notamment la mise en œuvre de la mission de supervision confiée à la Solideo et les modalités de financement de la maquette financière (1), puis l'atteinte des ambitions structurantes qui ont accompagné l'impératif de livraison dans les délais et les incertitudes qui en découlent (2). Il examine également la gestion financière (3) et porte une attention particulière aux procédures d'achats et de marché (4) ainsi qu'à la gestion des ressources humaines (5).

1 LA SUPERVISION DES OUVRAGES OLYMPIQUES : UNE MISSION INNOVANTE AU SERVICE DE LA REUSSITE DES JEUX

La Solideo s'est organisée pour permettre la livraison des ouvrages énumérés dans sa « maquette » financière selon un délai non négociable, puisqu'il était fixé dans le contrat de ville-hôte des jeux Olympiques et Paralympiques de Paris 2024⁷, avec l'objectif de respecter le budget fixé par ses différents co-financeurs. L'établissement a pleinement respecté ces impératifs : les ouvrages ont été livrés dans les délais, et le budget, de 1,681 Md€_{courants}⁸ ou 1,394 Md€₂₀₁₆, transitant par la maquette financière de la Solideo, a été tenu. Le « Protocole » de juillet 2018 établi entre les co-financeurs de la Solideo chiffrait à 1,374 Md€₂₀₁₆ le montant d'investissements publics nécessaires aux Jeux. Ces résultats ont été obtenus grâce à une organisation solide et efficace de la fonction de supervision exercée par la Solideo sur les différents maîtres d'ouvrage, alors même que la liste des ouvrages de la « maquette » Solideo a évolué à plusieurs reprises au cours de la préparation des Jeux.

Toutefois, ces évolutions de la « maquette », correspondant à la liste des ouvrages supervisés par la Solideo, ont nui à la lisibilité des financements consacrés aux Jeux. La maquette n'épuise d'ailleurs pas le coût de tous les projets de construction et aménagement nécessaires aux Jeux, d'autres maîtres d'ouvrages publics et les promoteurs y ayant amplement contribué. En réalité, le budget pluriannuel de la Solideo représente moins de la moitié (environ 38 %) du montant estimé des financements nécessaires aux ouvrages de sa « maquette ».

1.1 Une mission de supervision complexe de 70 ouvrages et 33 maîtres d'ouvrage sur un périmètre mouvant

La livraison des ouvrages olympiques a reposé sur le rôle de la Solideo en coordination des différents maîtres d'ouvrage, mission confiée par le législateur à l'établissement. Pour assurer cette mission, dite de « supervision », elle a mis en place une organisation particulière pour permettre la tenue des délais et du budget prévu dans le Protocole de 2018, avec un appui important de prestataires assistants à maîtrise d'ouvrage. La Solideo a assuré directement la maîtrise d'ouvrage de 13 des 70 ouvrages.

1.1.1 Une fonction de supervision organisée pour la tenue des délais et du budget

À la création de la Solideo en février 2017, le législateur a prévu pour l'établissement une mission de « *coordination* », « *notamment en organisant leurs interventions, [d]es maîtres d'ouvrage et maîtres d'ouvrage délégués responsables des ouvrages et des opérations* ».

⁷ C'est par ce contrat international, régi par le droit suisse, que le Comité international olympique (CIO) a confié le 13 septembre 2017, l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de 2024 à la Ville de Paris et au Comité national olympique et sportif français (CNOSF).

⁸ Maquette financière de la Solideo, conseil d'administration du 11 décembre 2024.

d'aménagement nécessaires à l'organisation des Jeux » et de contrôle du « *calendrier de livraison ou de réalisation* » ; il a de surcroît autorisé l'établissement à se substituer au maître d'ouvrage en cas de défaillance⁹. La notion de « supervision », utilisée par les acteurs des Jeux, sans que ce terme ne figure dans la loi du 28 février 2017, se déduit de la mission générale dévolue à la Solideo « *de veiller à la livraison de l'ensemble des ouvrages et à la réalisation de l'ensemble des opérations d'aménagement nécessaires à l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques à Paris en 2024, dans les délais fixés par le Comité international olympique* ». Les fonctions de maîtrise d'ouvrage des différentes opérations supervisées par la Solideo étaient réparties en 2018 au sein de 29 entités pour 62 ouvrages ; en 2024, 33 maîtres d'ouvrage et 70 ouvrages étaient supervisés par la Solideo, avec une forte hétérogénéité des ouvrages comme des maîtres d'ouvrage. Cette organisation, spécifique à ces olympiades, a entraîné une complexité importante et des risques particuliers en matière de respect des délais de livraison et de déroulement des travaux (à titre d'exemple, la présence simultanée de plus de dix maîtres d'ouvrage sur les chantiers du village olympique et paralympique).

La mission de supervision a été assurée par une direction de la Solideo (direction de la supervision et des programmes puis direction des programmes) composée de 13 agents en mai 2024. Son champ d'action concernait l'ensemble des ouvrages du « *Protocole pour des Jeux Olympiques et Paralympiques ambitieux pour toute la France* » de juin 2018¹⁰, ce qui incluait des opérations sous maîtrise d'ouvrage de la Solideo (pilotées, au sein de l'établissement, par la direction de la maîtrise d'ouvrage) ainsi que les opérations de construction du village olympique et paralympique (VOP) et du village des médias réalisées par des groupements de promoteurs immobiliers. Sur les 70 ouvrages supervisés par la Solideo afin d'aboutir à leur livraison dans les délais pour les Jeux, seuls 13 relevaient d'une maîtrise d'ouvrage directe de sa part (cf. Tableau n° 1).

Cette mission de supervision s'est appuyée sur un cadre contractuel, une comitologie et une ingénierie de suivi destinés à garantir le respect des délais de livraison, des coûts ainsi que des ambitions sociales et environnementales de la Solideo. Les conventions d'objectifs conclues, pour chaque ouvrage, entre la Solideo, le COJOP et le maître d'ouvrage, ont traduit les différents engagements et ambitions, et défini les jalons permettant de suivre le bon déroulement des opérations, validés par le conseil d'administration de la Solideo, au sein duquel siégeaient notamment les collectivités maîtres d'ouvrage.

La méthodologie mise en place s'est fondée sur un suivi opérationnel mensuel de chaque ouvrage afin d'identifier d'éventuelles évolutions, d'analyser les risques et de proposer des plans d'action. La revue mensuelle de projet réunissait le maître d'ouvrage, la Solideo et le COJOP. Les écarts étaient examinés par un comité permanent des programmes¹¹ disposant d'une délégation du conseil d'administration de la Solideo pour valider des évolutions mineures de coûts ou délais ne remettant pas en question le coût, les délais de livraison ou les ambitions des ouvrages. Les modifications majeures étaient examinées par la DIJOP, le comité d'audit de

⁹ Article 53 de la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

¹⁰ Le Protocole et sa maquette financière ont été signés par 13 co-financeurs (l'État, la ville de Paris, la région Ile-de-France, le département de Seine-Saint-Denis, le département des Hauts-de-Seine, le département des Yvelines, la métropole du Grand Paris, l'EPT Plaine Commune, l'EPT Paris Terres d'Envol, la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines, la ville de Marseille, la ville du Bourget, la ville de Dugny), le « mouvement sportif » (COJOP, CNOSF et CPSF) et la Solideo.

¹¹ Cf. Annexe n° 1.

la Solideo, ses tutelles puis validées en conseil d'administration. En juin 2024, 128 séances du comité permanent des programmes avaient permis d'instruire environ 865 modifications (portant sur les calendriers, les coûts, les programmes, les ambitions). Enfin, des actions d'animation ont visé à créer une dynamique, notamment territoriale, entre les projets, en organisant notamment des comités de site, et plus largement entre les maîtres d'ouvrage.

Le mécanisme de substitution n'a pas été utilisé, mais une supervision renforcée a été mise en place pour certains ouvrages après des audits spécifiques diligentés dès 2021, ainsi que des audits globaux réalisés sous l'égide du comité d'audit de la Solideo en 2022 et 2023. La supervision renforcée s'est traduite, dans l'esprit d'une assistance à maîtrise d'ouvrage assurée par la Solideo, par la mobilisation de moyens plus importants sur les ouvrages ciblés, par exemple par le passage à une revue bi-hebdomadaire voire hebdomadaire, une présence accrue des équipes sur les chantiers ou encore la sollicitation des tutelles afin de provoquer des arbitrages.

L'approche de suivi de projet par les risques a permis d'identifier les aléas sur chaque ouvrage et les solutions à apporter ainsi que de limiter le nombre de modifications de programme. En effet, au-delà d'incertitudes et de changements de la liste des sites olympiques ayant eu lieu au cours de la préparation des Jeux, la gestion des demandes de modification de programmes, y compris lorsqu'elles étaient tardives, à la demande du COJOP et du CIO, était un facteur de risque important identifié par la Solideo jusqu'à la livraison. L'organisation mise en place par la Solideo a indéniablement été un facteur de succès pour aboutir à la livraison dans les délais des 70 ouvrages de la maquette.

1.1.2 Un fort soutien de prestataires assistants à maîtrise d'ouvrage

La Solideo a pu renforcer, à partir de 2021, ses moyens en ressources humaines et en compétences, afin notamment de réinternaliser des fonctions de suivi opérationnel et d'analyse des risques précédemment exercées par des partenaires extérieurs en assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO). Les effectifs de la Solideo ont ainsi été consolidés à la fois au sein de la direction des programmes et en matière de contrôle interne et de contrôle de gestion, afin de rationaliser le recours aux prestataires. Une diminution du montant des prestations assurées par le biais du marché « *d'expertise et management des risques* » de la Solideo est ainsi constatée à partir de 2021.

Toutefois, la fonction de supervision a continué de reposer sur le recours à différents prestataires en AMO pour la planification des chantiers, en matière d'excellence environnementale, de risques et d'économie de la construction. Ces prestataires ont été sollicités à toutes les étapes-clés du suivi des projets. Ainsi, en complément de la revue mensuelle, chaque ouvrage faisait l'objet d'une cartographie des risques, trimestrielle à compter de 2020, selon un outil conçu par un prestataire, complétée lors d'une réunion d'analyse des risques entre le maître d'ouvrage, le responsable de programme au sein de la Solideo et le prestataire. Les plans d'action découlant de la cartographie étaient ensuite définis avec les prestataires puis présentés au comité d'audit de la Solideo. Le prestataire en matière de planification a accompagné par ailleurs les équipes de la Solideo sur la plupart des visites de chantier. Enfin, les travaux d'audits menés par le comité d'audit se sont également appuyés sur les AMO de la Solideo.

La mission de supervision de la Solideo n'a pu être assurée qu'avec le soutien de cette expertise externe, en particulier pour appuyer les équipes de la Solideo avec des profils plus « seniors » et d'une manière générale pour faire face à l'impératif de livraison et aux multiples ambitions associées au projet, qu'elles soient de nature environnementale ou sociale. À l'été 2024, les crédits engagés par la Solideo envers ses quatre prestataires en AMO de la mission de supervision s'élevaient à 12,5 M€.

En phase dite « héritage », à l'issue des Jeux, la Solideo poursuit sa mission de supervision avec la coordination de 16 maîtres d'ouvrage pour des opérations à mener sur 24 ouvrages. Toutefois, du fait de la disparition de l'impératif de livraison, le dispositif envisagé est plus léger, avec un pilotage de gestion des risques confié aux maîtres d'ouvrage et une revue de projet bimestrielle¹².

1.1.3 Un périmètre supervisé conventionnel et évolutif

La liste des ouvrages supervisés par la Solideo n'inclut pas la totalité des ouvrages et infrastructures réalisés pour la tenue des Jeux, mais constitue une liste conventionnelle, arrêtée initialement dans le « *Protocole pour des Jeux Olympiques et Paralympiques ambitieux pour la France* » approuvé par le conseil d'administration de la Solideo en juillet 2018. Ainsi certaines opérations n'y figurent pas, tel le franchissement urbain Pleyel qui a permis d'assurer le bon déroulement des plans de transport des spectateurs, et dont une première phase de construction a été finalisée avant l'été 2024. En revanche, d'autres projets décidés indépendamment des Jeux, telle l'Adidas Arena, y figurent. La Solideo a donc supervisé un périmètre d'ouvrages et d'infrastructures aux contours conventionnels et doté d'une certaine plasticité, puisqu'il a connu des évolutions tout au long de la préparation des Jeux.

La liste initiale des ouvrages a été conçue à la suite des travaux d'optimisation du programme de préparation des jeux Olympiques et Paralympiques, menés sur la base du dossier de candidature puis des travaux des inspections générales en 2018¹³, aboutissant à la signature du « Protocole » et de sa « maquette financière » qui précisait le coût de chaque ouvrage en euros 2016 hors taxe, par comparaison avec les engagements pris dans le dossier de candidature déposé en 2016. L'ensemble correspondait à un montant total de 1 374 M€₂₀₁₆ de fonds publics issus des 13 co-financeurs signataires du Protocole, ajusté dès le conseil d'administration de la Solideo du 16 octobre 2018 à 1 378 M€₂₀₁₆. Lors de cette séance, les administrateurs de la Solideo ont approuvé un « pacte financier » résumant le cadre d'utilisation des financements apportés par les 13 co-financeurs des ouvrages de la « maquette » financière de la Solideo.

La maquette initiale ainsi validée contenait des ouvrages de natures diverses : construction des bâtiments des trois zones d'aménagement concerté (ZAC) du Village Olympique et Paralympique, de l'Écoquartier Fluvial, et du Cluster des Médias, du centre aquatique olympique (CAO) et de l'Adidas Arena ; travaux de rénovation ou de construction d'équipements sportifs et de piscines destinés à servir de centres d'entraînement pour les athlètes ; travaux de voiries aux abords de sites olympiques ; travaux d'aménagement urbain

¹² Rapport de préfiguration 2024-2025 : l'après-jeux et le lancement de la phase héritage, Yann Krynski, 30 juin 2024.

¹³ Rapport Risques de délais et de coûts concernant certains opérations majeures prévues pour les Jeux Olympiques et Paralympiques, mars 2018.

telle des passerelles sur l'A1 et sur la Seine, la construction d'un mur antibruit, l'enfouissement de lignes à haute tension, le dragage du « petit bras de la Seine », un échangeur autoroutier entre l'A1 et l'A86, et enfin des travaux de rénovation ou construction de locaux scolaires (cf. Annexe n° 2). À ces ouvrages s'ajoutait une réserve pour évolutions de programme, ensuite appelée réserve « *pour compléments de programme* », destinée à couvrir des « *surcoûts liés à des modifications de programme à la demande d'un tiers* » ou à l'« *identification d'une opération nouvelle* »¹⁴.

Jusqu'aux Jeux, la liste des ouvrages de la maquette a connu des évolutions de son périmètre, négociées avec les 13 co-financeurs, validées dans le cadre d'arbitrages interministériels correspondant soit à l'ajout ou à la sortie d'ouvrages, soit à des modifications du montant de certaines opérations, financées en totalité ou en partie par prélèvement sur la réserve pour compléments de programme ou par mobilisation du « *fonds d'innovation* » de la Solideo, ou bien encore par des financements complémentaires apportés par les maîtres d'ouvrage ou d'autres acteurs (cf. *infra*). Les évolutions successives du périmètre de la maquette ont toutes été validées par le conseil d'administration de la Solideo.

Tableau n° 1 : Maquette initiale (CA du 16 octobre 2018) et actualisée au CA du 15 octobre 2024, en milliers d'euros constants (2016)

Ouvrages	Maître d'ouvrage	Maquette initiale (CA du 16 octobre 2018)	Maquette actualisée (CA du 11 décembre 2024)
ZAC Village Olympique et Paralympique	Solideo	286 071	308 970
ZAC Écoquartier fluvial	Plaine commune développement	6 800	9 755
Franchissement Île-Saint-Denis	CD 93	22 100	30 936
Aménagement du bras secondaire de la Seine	VNF	15 000	10 391
Enfouissement des lignes Haute-Tension	RTE	25 000	29 401
Échangeur Pleyel A86	État	95 000	95 000
Mur Anti-Bruit	État	6 000	11 000
Base avancée de la Préfecture de police	Solideo		10 850
Abords Village Olympique et Paralympique	Solideo		5 505
Lycée Marcel Cachin	Région IDF		6 162
ZAC Cluster des Médias phase 1	Solideo	115 028	112 573
ZAC Cluster des Médias phase 1 Gymnase Dugny	Solideo		
ZAC Cluster des Médias phase 2	Solideo		
ZAC Cluster des Médias Chimirec	Solideo		8 640
Escalade et réutilisation des installations de sports urbains	Solideo		1 521
Franchissement Le Bourget	Solideo	15 000	10 000
Écoles Le Bourget	Ville du Bourget	22 800	23 357
Terrain des Essences	CD 93	12 000	13 000

¹⁴ Pacte financier, conseil d'administration du 16 octobre 2018.

LA SOCIÉTÉ DE LIVRAISON DES OUVRAGES OLYMPIQUES

<i>Ouvrages</i>	<i>Maître d'ouvrage</i>	<i>Maquette initiale (CA du 16 octobre 2018)</i>	<i>Maquette actualisée (CA du 11 décembre 2024)</i>
<i>Reconstruction du Hall 3 PEX Paris-Le Bourget</i>	GIFAS-SIAE	17 000	15 025
<i>Piscine de Marville</i>	CD 93	25 000	31 256
<i>Aménagements piétons Marville</i>	CD 93	5 000	5 000
<i>Aménagements piétons Le Bourget</i>	CD 93	11 900	13 200
<i>Centre Aquatique Olympique & Franchissement A1</i>	MGP	111 200	125 619
<i>Stade de France [Modernisation]</i>	Consortium SDF	37 531	38 072
<i>Stade de France [Pertes d'exploitation]</i>	Consortium SDF	3 122	-
<i>Stade de France [Abords]</i>	Solideo	9 347	68
<i>Aménagement du Canal-Saint-Denis</i>	EPT Plaine commune	13 300	19 100
<i>Arena II Porte de la Chapelle</i>	Ville de Paris	45 000	45 978
<i>Grand Palais [Ville de Paris]</i>	Ville de Paris	5 000	4 000
<i>Grand Palais [RMN-GP]</i>	Rmn-GP	15 000	15 709
<i>Stade Pierre-de-Coubertin</i>	Ville de Paris	6 000	6 683
<i>Roland Garros - Suzanne-Lenglen</i>	FTT	3 500	3 618
<i>Marina du Roucas-Blanc</i>	Ville de Marseille	25 000	26 110
<i>Stade Nautique Olympique d'Île-de-France (Vaires sur Marne)</i>	Région IDF	3 500	7 914
<i>Stade Yves-du-Manoir</i>	CD 92	12 000	12 799
<i>Colline d'Élancourt</i>	Solideo	6 308	10 371
<i>Voies Olympiques [État]</i>	État	13 200	11 488
<i>Voies Olympiques [Ville de Paris]</i>	Ville de Paris	18 660	19 355
<i>Voies Olympiques [PP]</i>	État	4 928	4 097
<i>Voies Olympiques [Réserve]</i>		13 212	4 974
<i>Héritage Aquatique</i>	CD 93	15 000	15 000
<i>Prisme</i>	CD 93		3 390
<i>Accor Arena de Bercy</i>	Ville de Paris		2 948
<i>Parc des Princes</i>	Ville de Paris		322
<i>Sites d'entraînement</i>		90 000	73 036
<i>Réserve pour compléments de programme</i>		95 670	27 259
<i>Paris Fonds Vert</i>		12 000	1 519
<i>Fonds Innovation et Développement Durable</i>		35 900	35 900
<i>Frais de Structure Solideo</i>		103 975	127 275
<i>TOTAL</i>		1 378 052	1 394 147

Source : Solideo

Les évolutions du périmètre de la maquette ont eu divers motifs : évolutions du programme des Jeux décidées par le COJOP (par exemple l'ajout de la construction du mur d'escalade au Bourget et de la réutilisation des installations temporaires de sport urbain du site

de la Concorde lors du conseil d'administration du 13 octobre 2020) ; évolutions décidées par les co-financeurs (par exemple l'ajout du Prisme, Pôle de référence inclusif et sportif métropolitain, comme site d'entraînement et seul équipement paralympique en héritage des Jeux, lors du conseil d'administration du 13 octobre 2020) ; tenue des délais (le centre aquatique du Pont de Bondy, d'abord inclus dans la liste des sites d'entraînement, a finalement été retiré de la maquette lors du conseil d'administration du 22 novembre 2021 du fait du constat d'impossibilité de livraison à l'été 2024 ; ce centre d'entraînement a été remplacé lors du même conseil d'administration par la piscine Maurice Thorez à Montreuil). Elles ont en outre été décidées avec le souci de maintenir une enveloppe globale la plus constante possible en euros constants.

Les évolutions les plus importantes ont été actées lors du conseil d'administration du 13 octobre 2020, avec un montant total de 28,6 M€₂₀₁₆ pour de nouveaux ouvrages olympiques, décidés à la suite des modifications apportées par le COJOP au programme des épreuves, comprenant notamment une nouvelle configuration du stade de la Concorde, la création d'un site pérenne d'escalade au Bourget, le phasage du village des médias :

- s'agissant du VOP : la construction de la base avancée de la préfecture de police, des travaux sur les abords du village, pour optimiser les plans de transports, et la reconstruction du lycée Marcel Cachin, en vue de son utilisation pendant les Jeux pour accueillir la Maison de la performance ;
- s'agissant du CDM : la construction d'un mur d'escalade au Bourget et la réutilisation des installations temporaires de sport urbain du site de la Concorde ;
- le PRISME, Pôle de référence inclusif et sportif métropolitain, seul équipement pérenne en matière de parasport, et qui a servi de site d'entraînement.

En parallèle de ces ajouts, le conseil d'administration a acté la sortie définitive de la maquette des centres de préparation aux Jeux (20 M€₂₀₁₆), de l'enveloppe prévue pour l'indemnisation des pertes d'exploitation du concessionnaire du Stade de France engendrées par les travaux de modernisation nécessaires à l'organisation des Jeux (3,1 M€₂₀₁₆). Les financements correspondants, s'ils ne sont plus dans la maquette Solideo à compter de cette date, ont été assurés par le ministère des sports, le cas échéant via son opérateur, l'Agence nationale du sport (ANS). Enfin, lors de cette même séance, le conseil d'administration a acté le phasage en deux temps de la réalisation de la ZAC Cluster des médias (CDM), dont découle la sortie de la maquette du gymnase de Dugny (4,6 M€₂₀₁₆), à laquelle s'est ajoutée la sortie, temporaire, des opérations fléchées sur la phase « héritage » d'aménagement de la ZAC CDM, estimées alors à un total de 33,4 M€₂₀₁₆¹⁵. C'est ensuite lors de la séance du 28 mars 2022 que le conseil d'administration a approuvé la décision de renoncement au site précédemment occupé par l'entreprise Chimirec dans la ZAC CDM, qui a conduit au versement par la Solideo à l'EPFIF d'une indemnité de 8,64 M€₂₀₁₆ (cf. 2.2) et à la réintégration dans la maquette de la phase 2 de cette même ZAC.

¹⁵ La construction des lots « B et C » de l'Aire des Vents dans la commune de Dugny, renvoyée à la « phase 2 », soit après les Jeux (cf. 2.2.1), estimée alors à 10,73 M€₂₀₁₆, est retirée de la maquette temporairement, de même que le site de l'entreprise Chimirec à Dugny, dont le devenir n'était alors pas décidé, et pour lequel une provision de 16 M€₂₀₁₆ a été préemptée sur la réserve.

S'agissant de la liste des sites d'entraînement supervisés par la Solideo (cf. Annexe n° 3), celle-ci a été complétée jusqu'en octobre 2023, passant de 15 sites (octobre 2020 pour 70 M€₂₀₁₆) à 19 sites (octobre 2023 pour 74,135 M€₂₀₁₆)¹⁶. Si les dernières modifications ont été de moindre ampleur, elles n'en ont pas moins nécessité le déploiement du dispositif de supervision de la Solideo sur un périmètre total de 70 ouvrages, avec des ajouts jusqu'à la fin de l'année 2023, soit moins d'un an avant la tenue des Jeux.

1.2 Une maquette financière en progression limitée

La maquette de la Solideo retrace le coût des infrastructures sous maîtrise d'ouvrage de la Solideo ou supervisés par elle. Elle inclut, outre les 70 ouvrages supervisés, une « *réserve pour compléments de programme* » qui a vocation à couvrir les besoins financiers nouveaux découlant de la modification des programmes de travaux au fil de la préparation des Jeux puis au fil de la réalisation des travaux de la phase héritage. La maquette, stabilisée en 2018, a fait l'objet d'une indexation dès 2021 afin de prendre en compte les surcoûts dus à l'inflation.

1.2.1 Une progression limitée en euros constants

Outre le coût prévisionnel des ouvrages (1 130,5 M€₂₀₁₆), la maquette financière du Protocole validée en octobre 2018 incluait la réserve pour compléments de programme (95,7 M€₂₀₁₆), le Paris fonds vert (12 M€₂₀₁₆) et le fonds d'innovation et de développement durable (35,9 M€₂₀₁₆) ainsi que le budget de fonctionnement de la Solideo (104 M€₂₀₁₆).

Au gré des modifications de programme, ajouts ou sorties d'ouvrages ou encore modification des montants associés aux différentes opérations, le montant de la maquette s'est accru de 26,6 M€ en euros constants entre octobre 2018 et décembre 2024, soit une augmentation de 1,9 %. Cette hausse s'explique en partie par l'augmentation du budget de fonctionnement de la Solideo due au rehaussement de sa masse salariale en 2021 et 2022. En effet, l'enveloppe de fonctionnement a été relevée une première fois en 2021 de 20,8 M€_{courants} pour la période 2021-2025 (18,9 M€₂₀₁₆) du fait des augmentations de dépenses prévisionnelles de masse salariale de 13,7 M€ et de 7,1 M€ liés à d'autres surcoûts (missions de supervision des maîtres d'ouvrage, de pilotage, de planification, de coordination des sites olympiques complexes), puis une seconde fois en 2022 de 6,6 M€_{courants} (4,4 M€₂₀₁₆). Les effectifs de la Solideo ont été consolidés en deux temps : en juillet 2021, avec un relèvement du plafond d'emploi de 19 ETP supplémentaires pour l'année 2021 et l'autorisation, à titre exceptionnel, de déroger au cadrage salarial notifié aux opérateurs de l'État pour 2021 ; puis, en mars 2022, avec le recrutement additionnel de 7 ETP en 2022, le versement d'une prime équivalant au maximum à un mois de salaire brut fixe pour tous les salariés, sauf exception, ainsi que la mise

¹⁶ En 2021 puis 2022, sortie du centre aquatique du Pont de Bondy (5 M€₂₀₁₆), ajout de l'Accor Arena de Bercy (2,5 M€₂₀₁₆), des terrains de rugby de la Plaine de Marville (1,7 M€₂₀₁₆) et de la piscine Maurice Thorez (2,5 M€₂₀₁₆). Enfin, en 2023 la liste des sites d'entraînement a été à nouveau étendue : complexe sportif Jules Ladoumègue, Polygone, Parc des Princes (conseil d'administration du 19 juillet 2023) et complexe Henri Barbusse (conseil d'administration du 25 octobre 2023).

en place de mesures salariales dans la limite de 3 % de la masse salariale brute du budget initial 2022.

Le montant de la maquette relatif aux seuls ouvrages olympiques a augmenté de 71,7 M€₂₀₁₆ en euros constants (+ 6,3 %) notamment du fait des nouveaux ouvrages soumis à la supervision de la Solideo. En regard, plusieurs ouvrages ont été retirés de la maquette pour un montant total de 27,72 M€₂₀₁₆.

Tableau n° 2 : Évolution de la maquette financière en M€ constants (2016)

	Octobre 2018	Décembre 2024	Évolution	
<i>Village olympique</i>	455,97	517,97	62,00	13,6%
<i>Village des médias</i>	223,73	233,57	9,84	4,4%
<i>Autres sites olympiques</i>	360,81	379,05	16,81	4,7%
<i>Sites d'entraînement</i>	90,00	72,32	-16,96	-18,8%
Total ouvrages	1 130,51	1 202,91	71,69	6,3%
<i>Réserve pour compléments de programme</i>	95,67	27,26	-68,41	-71,5%
<i>Paris Fonds vert</i>	12,00	12,00	0,00	0,0%
<i>Fonds innovation et développement durable</i>	35,90	35,90	0,00	0,0%
<i>Frais de structure</i>	103,98	127,28	23,30	22,4%
Total maquette Solideo	1 378,05	1 404,63	26,58	1,9%

Source : Cour des comptes d'après données Solideo

En revanche, les frais de structure ont représenté la progression la plus importante entre 2018 et 2024 (+ 22,4 %).

1.2.2 L'indexation de la maquette financière

Le Protocole de 2018 prévoyait une actualisation du montant de la maquette à horizon 2021 afin de prendre en compte les effets de l'inflation. Cette disposition a été reprise dans les conventions d'objectifs de chaque ouvrage. Un premier travail d'actualisation a été mené au premier semestre 2021 et un montant d'indexation de 167 M€ a été intégré à la maquette financière approuvée en juillet 2021¹⁷. La réserve pour compléments de programme n'ayant pas vocation à couvrir les surcoûts liés à l'inflation, cette indexation s'est traduite par une charge supplémentaire pour la Solideo.

¹⁷ Les modalités de l'indexation ont été approuvées par le conseil d'administration du 4 mars 2021. Elle repose sur l'évolution de plusieurs indices sur la période 2016-2020 : l'indice du bâtiment (BT01) et celui des travaux publics (TP01) pour les constructions, indice ingénierie (ING) pour l'ingénierie et la maîtrise d'ouvrage, l'indice des prix à la consommation hors tabac (IPC) pour les dépenses de fonctionnement. Le calcul de l'indexation a été appliqué au coût total de l'ouvrage (exprimé en € 2016) pour les ouvrages sous MOA Solideo et sur le montant de la subvention (exprimé en € 2016) pour les autres ouvrages. L'indexation du budget de fonctionnement est financée à 100 % par l'État.

Les conventions d'objectifs de chaque ouvrage et les conventions de financement conclues entre la Solideo et chaque collectivité territoriale parmi les 13 co-financeurs ont été modifiées par avenant, afin de répartir le financement de l'indexation entre les 13 co-financeurs publics au prorata de leur participation aux ouvrages. À l'issue de cette première indexation, le montant de la maquette a été porté à 1 553 M€_{courants}. Le rebond de l'inflation consécutif à la reprise post-Covid et les conséquences de la guerre en Ukraine ont nécessité de revoir la maquette financière dès le second semestre 2022. En effet, l'évolution réelle des indices s'est révélée supérieure aux hypothèses qui avaient été retenues en juillet 2021 pour estimer les coûts à terminaison des ouvrages. Le montant de la maquette a été abondé de 140 M€ lors du conseil d'administration du 16 décembre 2022, pour atteindre 1 711 M€_{courants}.

Alors que la première indexation n'avait pas suffisamment anticipé l'inflation, les hypothèses retenues pour élaborer la seconde indexation se sont révélées trop pessimistes¹⁸. Une économie de 3,7 M€ sur l'indexation estimée en décembre 2022 a été constatée au printemps 2024, et sanctuarisée sur une ligne « *provision pour restitution des avances indexation* » dans la maquette adoptée par le conseil d'administration de mars 2024. D'autres économies ont depuis été constatées. La clôture progressive des conventions d'objectifs permet de connaître le coût à terminaison des ouvrages réceptionnés¹⁹. Lorsque le bilan transmis par le maître d'ouvrage fait apparaître une économie d'indexation par rapport au coût prévisionnel de l'ouvrage, celle-ci vient abonder l'enveloppe pour restitution des avances, dont le montant s'élève en décembre 2024 à 22,8 M€. Les économies opérationnelles sans lien avec l'indexation viennent quant à elles abonder la ligne « réserve pour compléments de programme ».

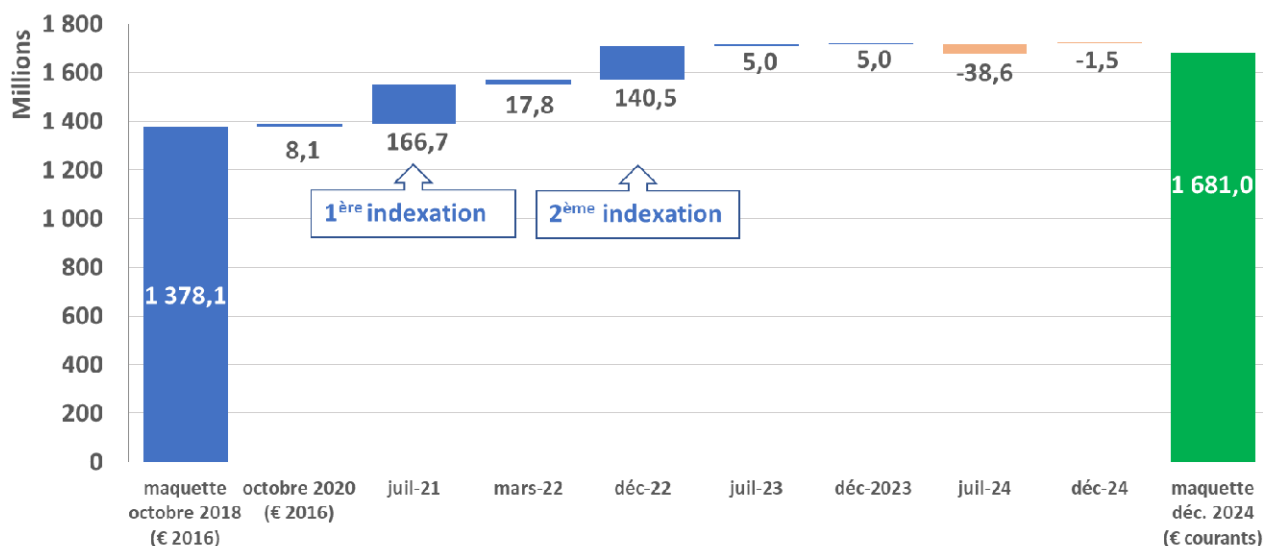
Les économies constatées seront restituées aux financeurs au prorata de leurs apports, sous la forme d'une déduction des appels de fonds initialement prévus. Les financements de l'État ont été diminués de 5,2 M€ en 2024 afin de prendre en compte une partie des économies constatées. En ce qui concerne les collectivités, la prise en compte des économies dans les échéanciers de versement nécessite un avenant aux conventions de financement bipartite qui devrait être signé à l'automne 2025²⁰.

¹⁸ Les travaux de la seconde indexation étaient basés sur des projections de plus de 80 indices, élaborées en concertation avec la direction du budget, et sur lesquelles ont pu s'appuyer de manière uniforme l'ensemble des maîtres d'ouvrage dans l'actualisation des coûts à terminaison des ouvrages.

¹⁹ À la fin de l'année 2024, 30 conventions d'objectifs avaient fait l'objet d'un avenant de clôture. Certains ouvrages ne nécessitent pas d'avenant lorsqu'aucun écart n'est constaté depuis la précédente convention. Fin 2024, 38 ouvrages avaient fait l'objet d'une clôture.

²⁰ De nouveaux avenants aux conventions de financement seront délibérés par le conseil d'administration courant 2025 après l'actualisation de la maquette prévue en décembre 2024.

Graphique n° 1 : L'évolution de la maquette en euros courants



Source : Solideo

1.2.3 Les évolutions de la réserve pour compléments de programme

Le Protocole de juin 2018 prévoyait une ligne de réserve pour compléments de programme de 100 M€₂₀₁₆, ajustée à 95,7 M€₂₀₁₆ en octobre 2018, alors destinée à « *financer les surcoûts générés par des évolutions de programme qui seraient imposées aux maîtres d'ouvrages par des tiers (COJOP, Police...) en cours d'exécution des opérations afin que le maître d'ouvrage n'ait pas à supporter intégralement ces surcoûts* »²¹. Alimentée en 2018 par huit des 13 co-financeurs²², son utilisation repose sur un principe de solidarité entre les contributeurs.

Les modalités d'utilisation de la réserve ont été précisées en 2021 dans la convention-cadre signée entre le COJOP et la Solideo²³. En particulier, la convention prévoit l'examen de la demande d'utilisation de la réserve par le comité permanent des programmes, avant délibération en conseil d'administration.

En pratique, le suivi du solde de la réserve et des éventuels risques susceptibles de conduire à un prélèvement sur celle-ci a été réalisé par la Solideo avec son comité d'audit, la direction du budget et la DIJOP. Formellement, un tableau de suivi a été mis en place en 2022 et était destiné à recenser l'ensemble des risques financiers pesant sur le solde de la réserve.

²¹ Pacte financier approuvé par le conseil d'administration de la Solideo du 16 octobre 2018.

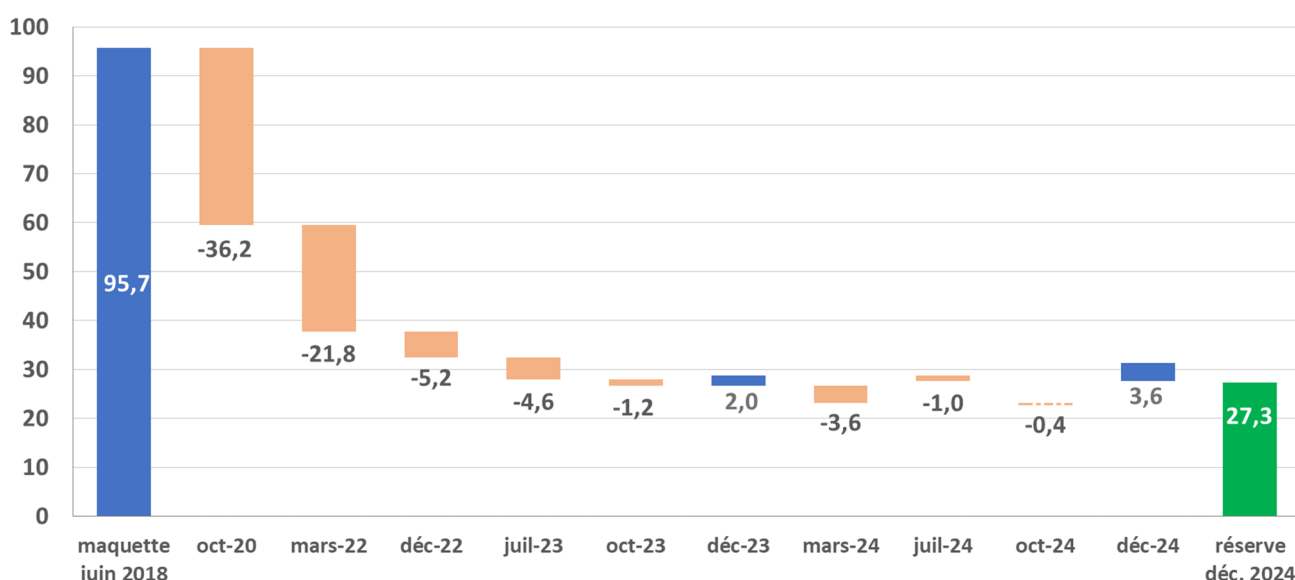
²² Contribuant à la réserve de 95,67 M€₂₀₁₆ dans le Protocole de 2018 : la région Ile-de-France (10,5 % de la réserve), la ville de Paris (10,5 %), la Métropole du Grand Paris (1,3 %), le Conseil département de Seine Saint-Denis (4,2 %), EPT Plaine commune (2,9 %), EPT Terres d'envol (1 %), ainsi que l'État (69,6 %). Cf. Point 5. Tableau financier : répartition de la réserve par objet et par financeur, conseil d'administration du 22 novembre 2021.

²³ Convention-cadre relative aux opérations d'aménagement et aux ouvrages nécessaires à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 conclue entre la Solideo et le COJOP.

La réserve pour compléments de programme doit être distinguée des enveloppes de provisions pour aléas (PAI) ou pour risques identifiés (PRI) prévues dans les conventions d'objectifs des ouvrages signées entre la Solideo, le COJOP et le maître d'ouvrage, et évaluées à 15 % du montant total de l'ouvrage.

Lors de sa constitution en 2018, la réserve était dotée de 95,7 M€₂₀₁₆. Au fil des années, avec l'approbation du conseil d'administration, cette réserve a été à la fois abondée par les montants affectés à des projets qui avaient finalement été abandonnés et par des économies constatées, et diminuée afin de financer de nouveaux besoins ou des aléas qui ne pouvaient être pris sur les provisions des ouvrages. La réserve a permis d'inclure dans la maquette de nouveaux ouvrages inscrits en cours de route ainsi que le financement de besoins complémentaires sur certains ouvrages, par exemple pour le mur antibruit du VOP (+ 5 M€ en 2020 pour tenir compte de normes de sécurité et de contraintes acoustiques liées à la proximité de l'A86) ou la piscine de Marville (+ 5,5 M€ en 2020 pour tenir compte d'évolutions des coûts liées au contexte francilien de surindexation et l'intégration au budget d'une enveloppe pour aléas et imprévus)²⁴.

Graphique n° 2 : Évolution de la réserve pour compléments de programme, en M€ constants (2016)



NB : montants hors réserve pour imprévisibilité de 19,1 M€

Source : Solideo

À l'occasion de la seconde indexation en décembre 2022, les partenaires ont décidé d'abonder la réserve de 19,1 M€_{courants} afin de constituer une réserve pour imprévisibilité destinée à couvrir d'éventuelles réclamations des entreprises confrontées à la hausse du prix de l'énergie et des matériaux de construction. Une partie des risques envisagés étant écartée, le conseil d'administration réuni en juillet 2024 a décidé de se conformer à un arbitrage interministériel du 28 mai 2024, en restituant une partie de cette réserve pour imprévisibilité à l'État (12,5 M€). Parallèlement, et en accord avec ses tutelles, 6,6 M€ ont été restitués aux

²⁴ L'utilisation détaillée de la réserve figure en Annexe n° 6.

collectivités²⁵, après le financement de besoins complémentaires (- 2,9 M€), la constatation d'économies (+ 4,3 M€) et la restitution à l'État d'une provision constituée pour d'éventuels contentieux (- 2 M€). En décembre 2024, le montant de la réserve pour compléments de programme s'élevait à 27,3 M€₂₀₁₆, soit 35,7 M€_{courants}.

La Solideo estimait ce montant suffisant pour couvrir notamment le risque contentieux connu sur le VOP, lié à une problématique environnementale, (7 M€ étaient alors préemptés dans la réserve, sans constitution d'une provision comptable, cf. 2.2), ainsi que les risques liés à la phase héritage sur les 24 ouvrages que la Solideo continue de superviser. Toutefois, les contentieux en cours devraient conduire à constituer une provision supérieure au montant ainsi préempté.

En outre, le montant de réserve aurait été insuffisant pour couvrir d'éventuelles demandes financières complémentaires des promoteurs après les Jeux, et notamment le paiement de potentielles dégradations des ouvrages mis à disposition pendant la compétition et qui n'auraient pas été suffisamment provisionnées par le COJOP²⁶. Ces risques ne se sont pas matérialisés à la fin de l'exercice 2024. Cependant, la ponction de 12,5 M€ opérée par l'État sur la réserve de la Solideo en 2024 reposait sur le postulat, nullement étayé au moment de la décision, que la Solideo ne serait pas exposée, de la part des promoteurs, à de nouvelles demandes indemnitaires s'ajoutant à celle déjà formulée à la fin du premier semestre 2024.

1.3 Un périmètre des ouvrages très supérieur à celui de la maquette Solideo

Le financement des ouvrages dont la supervision a été confiée à la Solideo est compris pour une part (estimée à 38 %) dans la maquette financière de la Solideo, avec un financement assuré par l'État et les collectivités signataires du Protocole de 2018, et pour le reste (estimé à 62 %) par des financements complémentaires d'origine publique ou privée. Une part importante (44 %) relève d'opérations réalisées par des promoteurs immobiliers dont la Solideo n'assure pas le suivi financier. Ainsi, en décembre 2024, le périmètre supervisé par la Solideo correspond à un coût global de 2 492 M€_{courants}, dont 1 681 M€_{courants} financés par le Pacte financier de 2018.

1.3.1 Une maquette financée par l'État et les collectivités...

Les recettes de la Solideo sont principalement constituées des contributions financières de l'État et des 12 collectivités territoriales participant au financement des jeux Olympiques et

²⁵ Dont 1,3 M€ pour la Région Ile de France, 4,7 M€ pour la ville de Paris et 0,6 M€ pour la Métropole du grand Paris. Cette « restitution » se traduit pour l'État, par une diminution de la subvention pour charge de service public (SCSP) versée à la Solideo en 2024 et, pour les collectivités, par une diminution des appels de fonds programmés. Des avenants aux conventions de financement sont en cours d'élaboration avec les collectivités concernées afin d'arrêter de nouveaux échéanciers de l'exercice 2025.

²⁶ Sur ce dernier point, la Solideo n'étant pas signataire des conventions de VUA (*venue use agreement*) conclues entre le COJOP et les propriétaires des sites, elle n'est pas partie prenante des discussions entre le COJOP et les promoteurs.

Paralympiques, définies dans le cadre de conventions bilatérales passées avec la Solideo²⁷ en application du Protocole de juin 2018. Le « tableau financier » associé au Pacte financier et actualisé régulièrement par la Solideo pour validation par son conseil d'administration détaille la contribution de chacun des 13 co-financeurs à la réalisation de chaque ouvrage²⁸. Les concours publics de ces 13 co-financeurs sont centralisés par la Solideo, qui les reverse ensuite aux maîtres d'ouvrage en fonction de l'avancement financier ou opérationnel de l'opération.

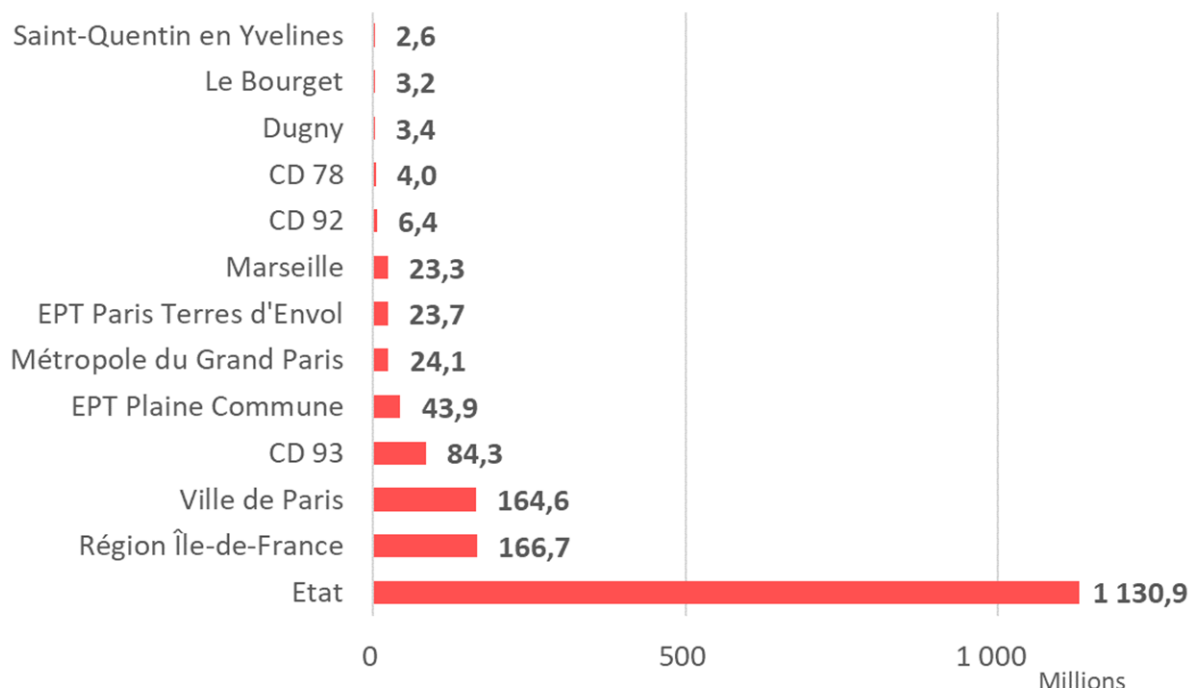
L'échéancier de versement de la contribution de chaque financeur au budget de la Solideo est fixé dans les conventions de financement des ouvrages olympiques, qui sont modifiées par avenant afin de prendre en compte les évolutions de la maquette financière²⁹. Les financements de la Solideo sont ensuite alloués en fonction de l'atteinte des jalons et des engagements définis dans les conventions d'objectifs signées entre la Solideo, le COJOP et le maître d'ouvrage.

Les contributions publiques à la maquette Solideo, initialement de 1 378 M€₂₀₁₆ en octobre 2018, s'élevaient à 1 681 M€_{courants} en décembre 2024. L'État est de loin le principal financeur, avec l'apport de 1 131 M€_{courants} en provenance du programme 350 – *Jeux olympiques et paralympiques 2024*, soit 67 % des recettes publiques du Pacte financier.

²⁷ Article 53 de la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

²⁸ L'État, la ville de Paris, la région Ile-de-France, le département de Seine Saint-Denis, le département des Hauts-de-Seine, le département des Yvelines, la Métropole du Grand Paris, l'Établissement public territorial Plaine Commune, l'Établissement public territorial Paris Terres d'Envol, la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin en Yvelines, la ville de Marseille, la ville du Bourget, la ville de Dugny. Le dossier de candidature prévoyait une mutualisation des fonds, mais les co-financeurs ont souhaité que leurs financements soient fléchés sur un ouvrage précis.

²⁹ Les conventions de financement signées en 2018 ont fait l'objet d'un premier avenant au printemps 2022, afin de prendre en compte l'indexation de la maquette en euros courants et la hausse du budget de fonctionnement de la Solideo. Elles doivent être à nouveau modifiées en 2025, lorsque seront connus les coûts définitifs des ouvrages déjà livrés.

Graphique n° 3 : Les subventions publiques de la maquette Solideo, en M€ courants

Source : Cour des comptes d'après tableau financier approuvé par le conseil d'administration de la Solideo en décembre 2024

1.3.2 ...mais un coût global des ouvrages excédant largement le contenu de la maquette

Sur les 70 ouvrages dont la Solideo assure la maîtrise d'ouvrage ou la supervision, 30 bénéficient de financements complémentaires publics (579 M€_{courants}) ou privés (233 M€_{courants} hors promoteurs) qui, bien que concourant à la réalisation des ouvrages, ne transitent pas tous par la Solideo. En qualité de maître d'ouvrage de certains équipements (ZAC du village olympique et du village des médias, franchissement du Bourget, base avancée de la Préfecture de police), la Solideo peut recevoir des financements complémentaires, hors maquette, inscrits à son budget (cf. 3.2.1).

Pour chaque ouvrage la Solideo établit, en complément de la « maquette Solideo » rassemblant les montants d'investissements publics décrite *supra*, une liste des financements complémentaires dont elle a connaissance et dont son conseil d'administration est informé, sans avoir à se prononcer par un vote. En effet, aux subventions de l'État et des collectivités signataires du Protocole (maquette d'un montant de 1 378 M€₂₀₁₆ en 2018) s'ajoutent des financements complémentaires publics ou privés qui abondent le budget des maîtres d'ouvrage concernés, dont la Solideo pour les ouvrages dont elle assure la maîtrise d'ouvrage. Il en résulte que la maquette Solideo (cf. Tableau n° 1), qui recense les ouvrages supervisés et les financements transitant par la Solideo et faisant l'objet d'un vote par son conseil d'administration, est distincte du budget de l'établissement, lequel inclut d'autres financements au titre des missions de maîtrise d'ouvrage de la Solideo (cf. point 3.2.1).

Dans la maquette initiale de juin 2018, les financements complémentaires publics étaient estimés à 175,53 M€₂₀₁₆³⁰. En outre, des financements privés étaient attendus à hauteur de 190,54 M€ dont 107,3 M€ de charges foncières pour le VOP et 31,7 M€ pour le CDM³¹. Enfin, les investissements des promoteurs immobiliers étaient estimés à 1 600 M€.

Selon les données actualisées par la Solideo en juillet 2024, le montant total estimé des investissements complémentaires publics³² et privés³³ s'élèverait, en euros constants, à 706,42 M€ hors investissements des promoteurs estimés, pour leur part, à un total de 1 960 M€. Sur la base de cette estimation, le montant total des investissements complémentaires publics aurait donc augmenté de 310,9 M€₂₀₁₆ entre 2018 et 2024 (+ 177 %) et les investissements privés de 220 M€₂₀₁₆ (+ 15,5 %).

Tableau n° 3 : Montant des financements publics et privés consacrés aux ouvrages supervisés par la Solideo en M€ constants (2016)

	2018	2024	Évolution en € constants (2016)	
Ouvrages olympiques (maquette Solideo)	1 378,05	1 397,86	19,81	1,4 %
Financements complémentaires publics	175,53	486,43	310,90	177,1 %
Financements complémentaires privés	190,54	219,99	29,45	15,5 %
Total (hors investissement des promoteurs)	1 744,12	2 104,28	360,16	20,7 %
Investissement des promoteurs immobiliers	1 600,00	1 960,00	360,00	22,5 %
Total des investissements publics et privés	3 344,12	4 064,28	720,16	21,5 %

Source : Solideo

Parmi les investissements complémentaires apportés par les partenaires publics et privés, la Solideo distingue ceux qui permettent le financement des équipements nécessaires à la tenue des jeux Olympiques et Paralympiques, et qui ont vocation à être utilisés en phase héritage, des travaux réalisés à l'occasion des Jeux qui n'étaient pas indispensables ou dont la réalisation était prévue de longue date. La distinction entre les deux catégories d'investissements est parfois délicate, tant les frontières sont poreuses.

En euros courants, le coût des ouvrages supervisés par la Solideo et retranscrit dans sa maquette budgétaire s'élevait à 1 680,98 M€_{courants} en décembre 2024. Cette donnée provisoire

³⁰ 45 M€ apportés par la ville de Paris pour l'Arena 2 (Adidas Arena), 43,9 M€ du département des Hauts-de-Seine pour la rénovation du Stade Yves du Manoir, et 45,2 M€ apportés par RTE pour l'enfouissement des lignes haute tension.

³¹ La charge foncière correspond au prix de vente du terrain. Elle constitue la contrepartie financière du droit à construire consenti par l'aménageur au promoteur.

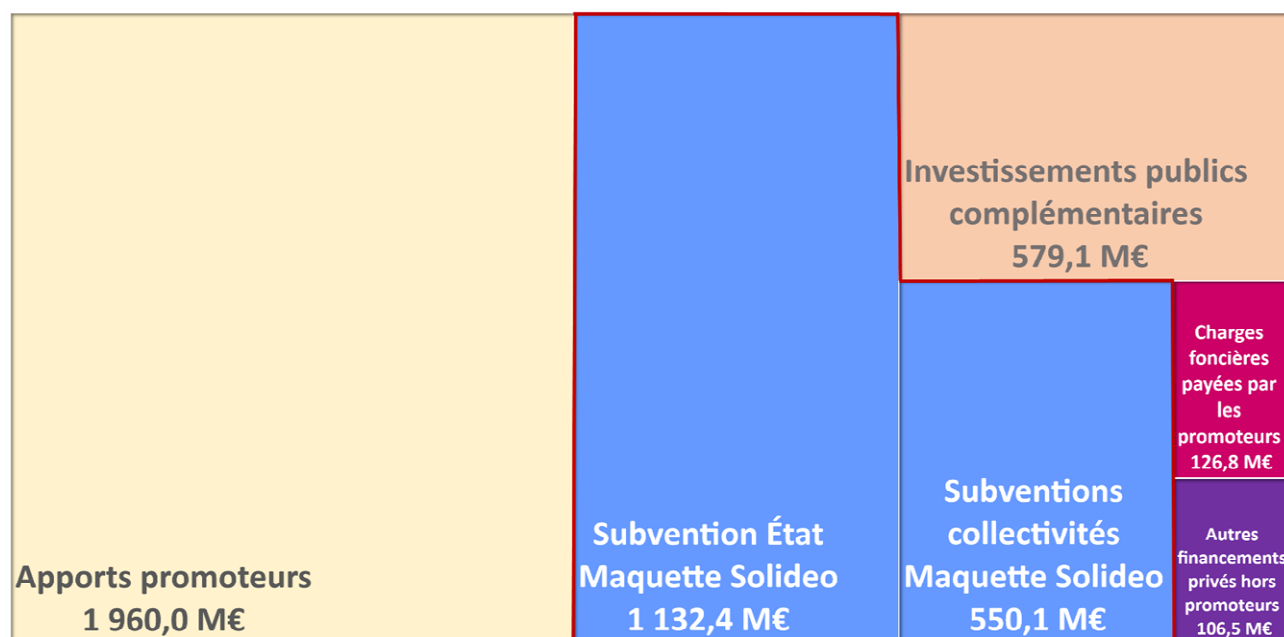
³² Les investissements complémentaires publics sont essentiellement issus des collectivités territoriales (parmi lesquelles les 12 collectivités signataires du Protocole de juin 2018), ministères ou opérateurs de l'État, dans l'objectif de compléter les investissements identifiés comme « nécessaires » aux Jeux, transitant par la maquette Solideo, par des investissements destinés à améliorer l'héritage des ouvrages concernés.

³³ Ces co-financements sont issus de partenaires privés de la Solideo dont le COJOP (ZAC VOP et ZAC CDM), le comité professionnel de développement des industries françaises de l'ameublement et du bois (ZAC VOP), le Salon International de l'Aéronautique et de l'Espace (reconstruction du Hall 3 du parc des expositions à Paris-Le Bourget), la Fédération française de tennis (couverture du court Suzanne Lenglen à Roland Garros), les promoteurs immobiliers (achat des charges foncières des ZAC VOP et CDM).

devra être affinée lorsque toutes les conventions d'objectifs des différents ouvrages auront été clôturées. En outre, ce montant ne représente qu'une vision partielle du coût des 70 ouvrages supervisés par la Solideo. Il convient en effet d'ajouter à ce montant les financements complémentaires apportés, en dehors de la maquette Solideo, par les partenaires publics (579,12 M€_{courants}) et privés (233,37 M€_{courants}) de l'établissement.

Une vision d'ensemble du coût total des investissements consacrés aux ouvrages supervisés par la Solideo nécessite de tenir compte également des investissements réalisés par les promoteurs immobiliers, l'ensemble correspondant à un total estimé en juillet 2024 à 4 454,96 M€_{courants}.

Graphique n° 4 : Les financements publics et privés des ouvrages supervisés par la Solideo, en M€



Note : en rouge le périmètre de la maquette Solideo, soit 1,68 Md€ courants. L'apport des promoteurs correspond à une estimation communiquée par la Solideo.

Source : Cour des comptes d'après maquette Solideo de juillet 2024

- **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE** -

La livraison, dans les délais, des 70 ouvrages supervisés par la Solideo, est un réel succès de l'établissement, créé spécifiquement pour cette mission en 2017. La mission de coordination, prévue par le législateur, et comprise dans les faits comme une « supervision », des 33 maîtres d'ouvrage – la Solideo ayant exercé elle-même la maîtrise d'ouvrage pour 13 ouvrages – s'est appuyée sur un cadre contractuel et une méthodologie construits pour garantir le respect des délais, du budget et des ambitions de natures diverses confiées à la Solideo. Cette organisation n'aurait pas été possible sans l'appui de prestataires en assistance à maîtrise d'ouvrage aux équipes de la Solideo.

La liste des ouvrages supervisés et les budgets associés ont été consolidés en une « maquette » financière dans le cadre du « Protocole pour des Jeux Olympiques et Paralympiques ambitieux pour la France » signé par les 13 co-financeurs de l'établissement

(État et 12 collectivités), la Solideo et le mouvement sportif. Le coût global de la maquette Solideo, chiffré alors à 1 378 Mds€₂₀₁₆, a peu augmenté en euros constants (1 394,1 Mds€₂₀₁₆ en décembre 2024). Toutefois, la liste des ouvrages supervisés a évolué au cours de la préparation des Jeux avec des entrées et sorties d'ouvrages, destinées à réaliser des économies sur le budget de la Solideo ou à permettre la livraison dans les délais de l'ensemble des ouvrages placés sous sa supervision. Ces évolutions ont été rendues possibles par l'utilisation d'une réserve pour compléments de programme, décidée lors de la signature du Protocole de 2018 et chiffrée à 95,7 M€₂₀₁₆, en complément d'enveloppes pour aléas et pour risques incluses dans le budget de chaque ouvrage. La maquette financière de la Solideo a également fait l'objet de deux exercices d'indexation pour la convertir en euros courants et tenir compte des effets de l'inflation. À compter de 2024, au fur et à mesure que les conventions d'objectifs relatives aux différents ouvrages étaient clôturées, des économies ont pu être constatées sur les coûts à terminaison de certains ouvrages ; les sommes correspondantes doivent être restituées aux financeurs de l'établissement au prorata de leurs apports. Au printemps 2024, ces économies ont permis à l'État de prélever 29,9 M€ sur le budget de la Solideo pour les flécher vers le COJOP, alors même que se précisait un contentieux environnemental potentiel.

Le financement de la maquette financière Solideo a été assuré par l'État pour les deux tiers (1 132,4 M€), et par les 12 collectivités signataires du Protocole de 2018 pour un tiers (550,1 M€). Mais en réalité, le coût des 70 ouvrages supervisés par la Solideo excède la maquette, par l'apport d'une part de financements publics complémentaires (579,1 M€) essentiellement issus des collectivités, d'autre part de financements privés (233,4 M€) transitant par la Solideo, auxquels il faut ajouter les coûts d'investissements des promoteurs immobiliers qui ont construit les bâtiments dans les deux « villages » (VOP et village des médias), estimés à 1 960 M€. L'ensemble des financements publics et privés nécessaires à la réalisation des 70 ouvrages correspond donc à un montant d'investissement estimé à 4,5 Mds€. La maquette Solideo représente 38 % de ce coût total.

2 DES AMBITIONS FORTES, COURONNEES DE SUCCES EN MATIERE SOCIALE ET EN DEMI-TEINTE EN MATIERE ENVIRONNEMENTALE

Les contraintes de délai et de budget des opérations de construction, rénovation ou aménagement des 70 ouvrages de la maquette Solideo se sont accompagnées de fortes ambitions en matière sociale et environnementale, dont une enveloppe conséquente (35,9 M€) est consacrée à l'innovation, ou encore en matière d'éthique. À cet ensemble se sont ajoutées les contraintes propres aux sites choisis au moment de la candidature, apportant des enjeux de recyclage de la ville sur elle-même, en tenant compte du passé industriel des sites et de ses conséquences, ou encore des enjeux de revitalisation et de désenclavement de quartiers isolés par des axes de circulation. Enfin, des modifications ont été apportées au fur et à mesure de la préparation des Jeux, sur les sites de déroulement des épreuves. Si la Solideo a pu composer avec ces différentes contraintes et assurer la livraison des ouvrages en 2024, il subsiste en particulier des interrogations sur les modalités de transfert de ses droits et obligations en tant qu'aménageur des deux ZAC lorsqu'elle entrera en extinction.

2.1 Des ambitions multiples associées à la construction des ouvrages

Les ambitions sociales, environnementales et d'accessibilité universelle associées à la construction des ouvrages confiés à la supervision de la Solideo ont été fixées en 2018 et 2019 sous la forme de différentes chartes ou stratégies, sur la base de la candidature de Paris aux Jeux de 2024, dont les objectifs ont été retranscrits dans les conventions d'objectifs tripartites (Solideo, COJOP, maître d'ouvrage) de chaque ouvrage de la maquette Solideo, et suivis dans le cadre du dispositif de supervision des ouvrages et, le cas échéant, dans les marchés passés par l'établissement.

L'atteinte de ces ambitions a fait l'objet d'un suivi régulier par la direction de la stratégie et de l'innovation de la Solideo (neuf agents en 2024), régulièrement présenté au conseil d'administration.

La Solideo s'est également dotée d'une comitologie et d'outils destinés à assurer la déontologie et l'éthique dans ses missions de supervision, de maîtrise d'ouvrage et de financement.

2.1.1 Des ambitions en matière sociale ayant produit des résultats très satisfaisants

Les ambitions des JOP en matière sociale sont contemporaines de la création de la Solideo : la « *Charte sociale de Paris 2024* » figurait dans le dossier de candidature de Paris pour l'organisation des jeux. Signée dès 2018 par le COJOP, la Solideo et les représentants des huit principales organisations représentatives de salariés et d'employeurs, elle avait pour objectif de « *promouvoir les engagements sociaux visant à laisser un héritage social fort [...]*

dans une démarche de développement humain et durable ». Les engagements de la charte devaient constituer une référence en matière sociale quant à l'implication des acteurs, dont la Solideo, dans le cadre de la préparation et de l'organisation des jeux, et faire « *l'objet d'un plan d'action opérationnel* », associant les organisations représentatives au suivi de la mise en œuvre de la charte et à la gouvernance du COJOP et de la Solideo. La signature de cette charte devait notamment conduire les partenaires sociaux à siéger au sein du conseil d'administration du COJOP et de la Solideo, afin de matérialiser leur engagement dans cette opération exceptionnelle.

Conformément aux dispositions nouvellement insérées dans l'article 53 de la loi du 28 février 2017³⁴, la Solideo, dans le sillage de la charte sociale, a édicté une « *charte en faveur de l'emploi et du développement territorial pour les opérations de construction liées à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de Paris 2024* », qui épouse les objectifs définis en 2018 par les partenaires sociaux, et oriente les relations contractuelles entre la Solideo et les maîtres d'ouvrages en fixant en particulier des exigences d'insertion professionnelle des personnes éloignées de l'emploi (10 % des heures travaillées), de promotion de l'accès à la commande publique et privée pour les TPE/PME et le secteur de l'insertion par l'activité économique, et de lutte contre le travail illégal.

Dans ce cadre, la Solideo a mis en place des dispositifs très divers destinés à faire de l'événement une vitrine exemplaire en matière économique et sociale, pendant la phase des travaux comme au titre de l'héritage. La Solideo s'est en particulier engagée à intégrer dans les conventions liées aux Jeux des clauses sociales et environnementales et des clauses favorisant l'accès aux marchés pour les TPE/PME, dites « *clauses en faveur de l'emploi et du développement territorial* ». Sur le VOP et le CDM, ces objectifs l'ont conduite à mettre en place une démarche de prévention des accidents du travail, sur la base de la signature d'une charte d'engagements dite « *charte HSE* » avec les maîtres d'ouvrages, et reposant sur une coordination très forte des parties prenantes, appuyée sur une comitologie conséquente, la production d'indicateurs pour orienter les démarches de prévention, des actions collectives et la participation de l'association dite « *comité de la charte sociale* ».

La configuration particulière des chantiers, impliquant à certaines périodes une coactivité de nombreuses entreprises, était susceptible d'accroître les risques. La présence constante sur le terrain d'acteurs qualifiés en matière de sécurité du travail sur les chantiers a certainement contribué aux succès enregistrés dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail : en complément de la mobilisation des services de l'inspection du travail, avec plus de 1 300 contrôles de la DRIEETS d'Ile-de-France sur les chantiers des ouvrages olympiques, la Solideo a su organiser un écosystème favorable à l'amélioration de la sécurité des chantiers, en organisant des visites de terrain en partenariat avec l'organisme professionnel prévention du BTP (OPPBTP), en recourant, lorsqu'elle était maître d'ouvrage, à un prestataire spécialisé dans la prévention du travail illégal (la plateforme Bativigie) pour le contrôle des compagnons, et en faisant en sorte qu'à travers l'association « *comité de la charte sociale* », les organisations représentatives de salariés et d'employeurs puissent être présentes sur les bases vie des différents chantiers, pour informer les salariés, observer les conditions de déroulement des chantiers, en particulier chez les sous-traitants et, le cas échéant, signaler les situations dangereuses et ainsi orienter les contrôles.

³⁴ V bis de l'article 53 de la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

Cette organisation très complète a permis de mobiliser les maîtres d'ouvrage et maîtres d'œuvre sur ce sujet sur l'ensemble des chantiers jusqu'à la livraison des ouvrages, en les incitant à respecter les obligations de sécurité : même si les statistiques d'accidents du travail ne sont pas encore disponibles, aucun accident mortel n'est à déplorer, et la Solideo indique avoir constaté en moyenne un nombre d'accidents du travail inférieur à ce qu'il aurait pu être selon les statistiques habituelles du secteur du bâtiment. Par ailleurs, si des situations de travail illégal ont été constatées, elles sont restées peu nombreuses au regard du nombre des entreprises concernées et des effectifs de leurs salariés : selon la Solideo, sur 30 000 compagnons, 150 cas de travail illégal ont été dénombrés, et 180 accidents du travail, dont une trentaine de graves au sens de l'article R. 4643-34 du code du travail³⁵.

Il faut par ailleurs souligner l'innovation que constitue, à travers l'association « *comité de la charte sociale* », l'implication des organisations représentatives des salariés et des employeurs dans la préparation des Jeux, non seulement au sein du conseil d'administration de l'établissement, mais aussi sur les chantiers des ouvrages olympiques.

**L'attribution par la Solideo de subventions à une association :
un point de vigilance dans la perspective des Jeux d'Hiver de 2030**

Le 4 mars 2021, le conseil d'administration de la Solideo a décidé d'attribuer une subvention annuelle de 240 000 € à l'association « comité de la charte sociale » (délibération n° 2021-06), conformément à la convention pluriannuelle d'objectifs entre la Solideo et celle-ci, applicable pendant la période 2022-2023. De façon très inattendue, les deux co-présidents de l'association, représentant respectivement le MEDEF et les organisations syndicales représentatives, membres du conseil d'administration, ne se sont pas déportés lors du vote de cette délibération sur le projet de subvention, qui a reçu, selon le procès-verbal de la séance, « *un avis favorable unanime* ». Cette subvention a été versée en deux fois, pour un montant légèrement inférieur, de 120 000 € en mars (demande de paiement n° 202301093) et de 240 000 € en décembre 2023 (demande de paiement n° 202300151)³⁶.

Selon les indications données par la Solideo, le versement de ces subventions n'a pas donné lieu à avis du CGefi. Or, l'article 7 de l'arrêté du 12 octobre 2018 fixant les modalités spéciales d'exercice du contrôle économique et financier de l'État sur l'établissement public Société de livraison des ouvrages olympiques (Solideo) dispose que « *sont soumis à l'avis préalable du contrôleur, dans les conditions et selon les seuils fixés par le document prévu à l'article 5 : (...) les prêts, subventions à des tiers, ou garanties* ». La décision prise en application de l'article 5 du même arrêté fixe à 50 000 € le seuil au-delà duquel les décisions d'attribution de subvention à des tiers sont soumises à l'avis systématique du CGefi.

La subvention versée au comité de la charte sociale est très supérieure à ce seuil. Dès lors, en attribuant cette subvention sans soumettre sa décision à l'avis préalable du CGefi, le directeur général exécutif de la Solideo a méconnu les dispositions précitées applicables au contrôle économique et financier de l'État.

³⁵ « On entend par accident grave, au sens du présent article, l'accident ayant entraîné la mort ou paraissant devoir entraîner une incapacité permanente ou ayant révélé l'existence d'un danger grave, même si les conséquences ont pu en être évitées, ainsi que toute maladie professionnelle ou à caractère professionnel. »

³⁶ Cette subvention avait principalement pour objet d'indemniser les entreprises mettant leurs salariés à disposition des jeux en contribuant à l'animation du réseau des correspondants de la charte sociale de Paris 2024 et à rembourser les salaires des salariés du MEDEF contribuant au fonctionnement de l'association.

Dans la perspective des Jeux « Alpes 2030 », cet épisode vient souligner la nécessité de veiller rigoureusement au respect des procédures, y compris lorsque sont concernés des actes de gestion ne relevant pas prioritairement du cœur de métier de la structure (la Solideo en l'occurrence).

2.1.2 Des ambitions éthiques d'inégale portée

Les ambitions éthiques figuraient parmi les engagements de Paris depuis la candidature pour les jeux Olympiques et Paralympiques de 2024. Pour la Solideo, ils se sont traduits, de façon institutionnelle, par la création d'un comité d'éthique, la désignation d'un déontologue et l'élaboration d'une charte éthique en 2019. Ces éléments ont été progressivement complétés.

En effet, après que l'Agence française anticorruption (AFA) eut fait un constat sévère de carences en matière de prévention des conflits d'intérêts et des atteintes à la probité dans un premier rapport d'audit la même année, la Solideo a étoffé ses mesures dans ce domaine : en interne, à l'intention de ses salariés, elle a en particulier adopté en décembre 2021 un guide des bonnes pratiques éthiques et un dispositif de contrôle interne spécifique ; deux plans d'action (éthique et déontologie) ont été définis en 2021, débouchant sur une appréciation positive de l'AFA lors de son second audit en 2023.

À l'intention des entreprises intervenant sur les chantiers, la Solideo a par ailleurs adopté en 2023 une « *charte d'éthique commune à la Solideo et aux principaux opérateurs économiques avec lesquels elle entretient des relations contractuelles* ». Cette charte, réputée constituer « *le socle de valeurs éthiques des signataires [...] a pour objectif la diffusion de la culture de l'éthique et de l'intégrité* », et devait guider l'établissement dans ses relations contractuelles avec les opérateurs économiques, et ces derniers avec leurs propres fournisseurs ou sous-traitants.

Toutefois, l'adoption de cette charte en 2023 peut paraître très tardive, compte tenu de la date de livraison des ouvrages, au printemps 2024. Par ailleurs, la teneur des engagements de la charte est très limitée, du fait de leur caractère général et vague, découlant en réalité d'obligations légales : les signataires s'engagent ainsi à « *fonder leurs actions sur le plein respect des lois, règlements et engagements internationaux de la France* », à « *la sauvegarde de la dignité de la personne* », à faire « *preuve d'impartialité dans leurs relations professionnelle* », à se prémunir « *contre tout acte de corruption, de blanchiment ou de fraude* », et à accorder « *le plus grand soin à la protection des données personnelles qui leur sont confiées* ».

Au reste, en dépit de ses ambitions, cette charte est restée pratiquement lettre morte : seuls deux maîtres d'œuvre sur treize, et 17 maîtres d'ouvrage sur 28 l'ont signée – certains refusant expressément de le faire.

2.1.3 Des ambitions environnementales et en matière d'accessibilité structurantes mais dont le suivi reste à consolider

Dotée d'un budget de 47,9 M€₂₀₁₆ dans sa maquette financière en octobre 2018 pour le « *fonds d'innovation et développement durable* », la Solideo a souhaité engager son action dans

la perspective de préfigurer la « *ville de demain* » en apportant, par l'innovation, des réponses aux « *grands enjeux auxquels nos villes feront face en 2050* »³⁷. Dès octobre 2018, elle s'est fait accompagner dans le cadre d'un marché d'AMO sur sa stratégie environnementale et a présenté à son conseil d'administration une « *stratégie durabilité* » fondée sur le dossier de candidature et mettant l'accent sur cinq axes : le défi carbone, le confort urbain sous le climat de 2050, la biodiversité, le métabolisme urbain (cycle de l'eau et des déchets) et l'accessibilité. Un conseil scientifique, réuni à trois reprises entre 2018 et 2019 a contribué à l'élaboration de la stratégie d'exigence environnementale de la Solideo.

L'ensemble des ambitions environnementales et d'accessibilité portées par la Solideo, par ailleurs définies dans la continuité du dossier de candidature aux Jeux, a fortement mobilisé ses équipes et fait partie intégrante du dispositif de supervision mis en place par l'établissement. Au-delà du suivi réalisé par sa direction de la supervision, lors des différents jalons dont la réception des ouvrages et la clôture des conventions d'objectifs, la Solideo retrace dans son bilan environnemental³⁸ l'ensemble des avancées obtenues sur tous les axes de sa stratégie environnementale : réduction de l'impact carbone sur un cycle de vie de 50 ans des différents ouvrages, mise en place d'une approche circulaire, en particulier pour les déchets de construction, ouvrages réalisés dans la perspective du climat de 2050 et notamment, pour le village des athlètes, sans climatisation, projets urbains conçus pour être amplificateurs de la biodiversité. L'atteinte de ces ambitions ne pourra toutefois être pleinement appréciée que dans la durée, au titre de l'héritage.

En ce qui concerne la stratégie proposée par la Solideo d'utilisation du fonds d'innovation et développement durable, approuvée par le conseil d'administration du 19 septembre 2019, deux dispositifs étaient envisagés :

- d'une part, la création d'un dispositif de subventionnement de l'innovation, le fonds pour l'innovation et le développement durable, destiné à prendre en charge « *les surcoûts dus au volet innovant des offres et aux projets d'innovation supplémentaires apportés par les groupements attributaires des marchés publics relatifs aux ouvrages nécessaires aux Jeux* »³⁹, doté de 35,9 M€ (dont 11,4 M€ apportés par l'État et le reste, soit 24,5 M€, par sept collectivités territoriales parmi les douze signataires du protocole financier⁴⁰) ;
- d'autre part, un investissement de 12 M€, issus de la part « État » de la ligne budgétaire consacrée à l'innovation, dans un fonds de capital-risque chargé d'investir en fonds propres dans des sociétés innovantes proposant des solutions et acceptant de financer un « *démonstrateur* » pour les Jeux⁴¹.

³⁷ Validation du projet d'utilisation des crédits du fonds d'innovation, rapport de présentation au conseil d'administration du 19 septembre 2019.

³⁸ Rapport « Excellence environnementale, bilan & perspectives », novembre 2024.

³⁹ Validation du projet d'utilisation des crédits du fonds d'innovation, rapport de présentation au conseil d'administration du 19 septembre 2019.

⁴⁰ Parmi les douze collectivités signataires du protocole financier, sept ont choisi de souscrire au fonds « innovation et écologie » de la Solideo : l'État (23,4 M€), la région Ile-de-France (10 M€), la ville de Paris (10 M€), le département de Seine-Saint-Denis (2 M€), la MGP (0,6 M€) et les EPT Terres d'Envol (0,5 M€) et Plaine Commune (1,4 M€).

⁴¹ Il s'agit de « *la réalisation d'un exemple de produit, service ou solution innovant(e)* » qui doit « *présenter un intérêt pour la réalisation, l'exploitation et/ou l'usage des ouvrages olympiques, pendant (et potentiellement après) les Jeux olympiques et paralympiques de 2024, de l'ouvrage ou opération d'aménagement choisie* ». La note de présentation des modalités d'utilisation du fonds « innovation et écologie » de la Solideo,

Ces deux lignes budgétaires de la maquette Solideo n'ont pas été concernées par les exercices d'indexation intervenus en 2021 et 2022 sur la maquette (cf. 1.3.2)⁴².

2.1.3.1 Le Fonds d'innovation et de développement durable

Les dotations du fonds d'innovation et de développement durable de la Solideo ont été attribuées aux maîtres d'ouvrage des ouvrages olympiques par le conseil d'administration, après avis du comité d'innovation de la Solideo constitué de neuf membres permanents et un membre observateur, dont le directeur de la stratégie et de l'innovation de la Solideo qui en était le président jusqu'en décembre 2024. Ce comité était chargé d'analyser les dossiers produits par les maîtres d'ouvrage, en particulier leur caractère innovant et le surcoût lié à l'innovation de chaque projet, afin de déterminer le montant éligible à une dotation. Le règlement intérieur du comité mettait en outre l'accent sur le caractère « *substantiel* » des innovations financées, dans la perspective de l'héritage des Jeux, phase lors de laquelle les ouvrages et innovations doivent être transmis aux futurs usagers (collectivités, copropriétés, bailleurs, etc.).

Le comité s'est réuni à 28 reprises de février 2020 à avril 2024 pour examiner 61 projets, dont 35 ont été retenus. Ces projets représentent une enveloppe totale de 35,6 M€ répartie entre dix maîtres d'ouvrage, dont 11,9 M€ correspondent à des projets sous maîtrise d'ouvrage de la Solideo. Les montants des projets sélectionnés varient de 50 000 €⁴³ à 7,33 M€⁴⁴. Deux des projets sélectionnés ont été abandonnés⁴⁵ et par conséquent une partie de leur dotation a réabondé le fonds de 647 000 €. Le montant total non attribué en décembre 2023 était de 988 000 €.

Si les modalités d'attribution des dotations du fonds ont été validées à la création du comité d'innovation, par le conseil d'administration du 28 novembre 2019, le règlement intérieur du comité d'innovation a été adopté par le conseil d'administration du 13 juillet 2021, soit plus d'un an après le démarrage des travaux du comité : avant cette date, le comité s'est réuni 12 fois pour valider 18,84 M€ de dotations dont 7,59 M€ pour des projets sous maîtrise d'ouvrage de la Solideo. C'est ensuite en juillet 2022 que le plan de contrôle interne de la Solideo, adopté par son conseil d'administration, a fait figurer explicitement des contrôles de premier et de second niveau sur la signature des déclarations d'intérêt des membres du comité d'innovation ainsi que sur la traçabilité de ces déclarations et des éventuels déports lors des délibérations du comité. Enfin, le règlement intérieur du comité d'innovation a été amendé lors du conseil d'administration du 19 juillet 2023 pour tenir compte d'une recommandation du comité d'éthique de la Solideo portant sur la définition des situations de conflits d'intérêts à

présentée au conseil d'administration du 19 septembre 2019, précise que « *Pour conforter le respect du statut de la Solideo, et notamment le principe de spécialité de l'établissement, il apparaît nécessaire de prévoir la mise en place de démonstrateurs* ».

⁴² Délibération 2021-04 du conseil d'administration du 4 mars 2021.

⁴³ « *Accompagnement du passage en technique courante de douches accessibles sur plancher bois et du guide afférent* », projet sous maîtrise d'ouvrage de la Solideo.

⁴⁴ « *Charpente-couverture en bois et sièges en plastique recyclé du CAO* », projet sous maîtrise d'ouvrage de la Métropole du Grand Paris.

⁴⁵ Le « *franchissement Pierre Larousse* » (impression en 3D du tablier), sous maîtrise d'ouvrage de l'EPT Plaine commune, dont l'abandon est acté en conseil d'administration du 18 mars 2022, et la « *paroi perspirante en béton de chanvre* », projet sous maîtrise d'ouvrage de la SSCV Saint-Ouen héritage.

insérer dans le règlement intérieur du comité et sur l'actualisation annuelle des déclarations d'intérêt de ses membres. La formalisation du fonctionnement du comité a donc été progressive, à mesure que la Solideo consolidait, en lien avec les recommandations des institutions de contrôle, son dispositif de contrôle interne. Le comité d'innovation a donc été contraint, comme le reste de l'établissement, par l'impératif de livraison des Jeux, avec des risques en matière de déontologie dans le mode d'attribution des dotations. En outre, s'agissant des dotations attribuées à la Solideo en tant que maître d'ouvrage, les comptes rendus et relevés de décision du comité d'innovation n'indiquent aucun déport des représentants de la Solideo, en particulier du président du comité, et ne précisent pas si des représentants de la Solideo autres que les membres du comité ont présenté les demandes de dotation.

L'élaboration de certains avis du comité d'innovation a nécessité l'intervention de prestataires, en complément de l'expertise de ses membres. Ainsi, dans son bilan d'activité 2023, le comité faisait état de huit analyses des innovations, pour un montant de 52 000 €, et de missions d'expertise juridique pour un montant de 26 000 €. En outre, plusieurs projets seront achevés voire réalisés en phase héritage et, dans le cadre de la mission de suivi des innovations, confiée au comité, à sa demande, par le conseil d'administration du 13 juillet 2021, une enveloppe de 450 000 € a été prévue pour financer une mission d'analyse des projets financés. Un marché de suivi des innovations a été conclu par la Solideo en février 2024 pour 12 mois reconductibles, jusqu'à une durée totale de 48 mois, ce qui laisse ouverte la possibilité de poursuivre cette mission au moment de l'adossement de la Solideo à Grand Paris Aménagement (GPA) en 2026-2028. En revanche, l'appropriation du suivi des innovations par GPA ne va pas de soi : elle nécessite en premier lieu, un travail de passation des dossiers, dont la Solideo indique qu'il a démarré courant 2025. Par ailleurs, cette dernière précise que, pour les ouvrages sous sa maîtrise d'ouvrage remis aux collectivités, les exploitants ont été associés à la mise en œuvre des innovations, mais que celles mises en œuvre par des maîtres d'ouvrage tiers le sont sous leur propre responsabilité.

Si une dizaine de projets ont été financés avec le fonds d'innovation de la Solideo et réalisés sur les deux ZAC dont elle était aménageur, dans l'objectif de faire des Jeux une opportunité et une vitrine pour les entreprises concernées, leur suivi dans la durée constitue ainsi un réel enjeu dans la perspective de l'adossement puis de la disparition de la Solideo. En tenant compte de l'enveloppe prévue pour le suivi des innovations, la Solideo estimait, en décembre 2023, à 238 000 € le reliquat prévisionnel de crédits du fonds d'innovation non engagés à fin 2024.

La ville numérique et l'engagement des citoyens dans la transition

La stratégie environnementale de la Solideo comportait une dimension relative à la mise en capacité et en responsabilité du citoyen comme acteur de la neutralité carbone et de la préservation de la biodiversité urbaine, dans un contexte de développement des services numériques. Un expert de la direction de la stratégie et de l'innovation était chargé de ce sujet. Dans cette optique, la Solideo a lancé en 2021 un appel à projets pour une démarche « *Smart citizen* » associant l'EPT Plaine commune et les villes de Saint-Ouen, Saint-Denis et de l'Ile-Saint-Denis. Le projet lauréat, Eco-citoyen, porté par un groupement d'entreprises, a donné lieu en 2022 à deux dotations du fonds d'innovation de la Solideo, l'une de 1,87 M€ attribuée à l'entreprise Ithake, créée par plusieurs structures membres du groupement lauréat pour le développement de l'outil numérique, et l'autre, de 1,44 M€ attribuée à l'EPT Plaine commune, pour le développement d'un démonstrateur territorial.

2.1.3.2 Le Paris fonds vert

La Solideo avait inscrit la proposition d'investir dans le Paris fonds vert⁴⁶ avec la volonté de recourir aux nouveaux instruments financiers publics/privés de partage de risques afin de maximiser l'effet de levier des fonds publics pour la transition écologique⁴⁷ et indiquait à son conseil d'administration, le 19 septembre 2019, avoir fait confirmer ce choix par un cabinet de conseil. Le conseil d'administration a approuvé cette proposition puis autorisé, lors de la séance du 28 novembre 2019, la signature de la convention entre la Solideo et Demeter, société de gestion sélectionnée par la ville de Paris pour lever et gérer le « Paris fonds vert », permettant ainsi la souscription de 12 M€ (financement État) de la Solideo. La Solideo a été accompagnée par la direction générale du Trésor sur ce projet, présenté comme une « *prise de participation en fonds propres au capital d'entreprises innovantes qui réaliseront des démonstrateurs sur les ouvrages olympiques* ».

En juillet 2024, 10,5 M€ avaient été appelés par le Paris fonds vert (et donc investis par la Solideo) sur l'enveloppe initiale de 12 M€. Au fur et à mesure que le fonds cède ses participations dans les entreprises de son portefeuille, la Solideo reçoit le produit de la vente qui lui revient : elle a ainsi bénéficié de 2 M€ en 2023. Pour autant, la question du devenir des produits de cession n'a pas été tranchée avant 2024. En outre, le bilan des travaux du comité d'innovation présenté chaque année au conseil d'administration de la Solideo s'est concentré sur les dotations attribuées au titre du fonds d'innovation, sans aborder la réalisation des démonstrateurs du Paris fonds vert. La Solideo précise à ce sujet que des difficultés de mise en œuvre sont intervenues et ne mentionne aucun démonstrateur : cet objectif de l'investissement dans le fonds n'a donc pas été rempli.

Afin de compenser la hausse des coûts de fonctionnement de la Solideo, les tutelles de l'établissement ont décidé en 2021 que les bénéfices perçus du Paris fonds vert par l'établissement entraîneraient une diminution à due concurrence des subventions de l'État : l'arbitrage rendu consistait alors à considérer le surcoût de frais de fonctionnement de la Solideo comme « gagé » par la réaffectation au budget général de l'État des crédits investis par la Solideo dans le « Paris fonds vert ». En juillet 2024, à l'occasion des arbitrages visant à augmenter la contribution publique au budget du COJOP, une ponction de 29,9 M€ sur la « part État » du budget de la Solideo a été effectuée, dont 10,5 M€ ont été considérés comme restitués par la Solideo au titre des produits à venir pour l'établissement du Paris fonds vert ; il a par ailleurs été décidé que les futurs produits de cession du Paris fonds vert seraient affectés à la Solideo, dans une perspective d'assurer sa soutenabilité financière sur la période 2026-2028.

Si la Solideo met en avant l'intérêt d'avoir constitué, via le Paris fonds vert, un réseau d'entreprises innovantes utile pour la gestion opérationnelle de ses projets, et si elle considère pouvoir équilibrer sa maquette financière avec le produit des cessions restantes à venir, voire même dégager un gain par rapport au montant initial, le bien-fondé de cet investissement n'est pas démontré.

⁴⁶ Le Paris fonds vert est un fonds de capital développement, à l'initiative de la ville de Paris, qui a pour objet de prendre des participations minoritaires au capital de PME non cotées, innovantes, en forte croissance et rentables, développant des produits, services ou solutions contribuant à la transition écologique des métropoles.

⁴⁷ Rapport de la mission confiée à Pascal Canfin et Philippe Zaouati par Nicolas Hulot, ministre d'État à la transition écologique et solidaire, et Bruno Le Maire, ministre de l'économie et des finances « Pour la création de France Transition », publié en décembre 2018.

2.1.3.3 Les ambitions d'accessibilité universelle : des efforts certains dont les effets devront être appréciés dans la durée

En complément des ambitions environnementales, la Solideo a porté des ambitions d'accessibilité universelle en engageant les maîtres d'ouvrage à mettre en œuvre les principes de la « *conception universelle* ». Au même titre que les ambitions environnementales et sociales, l'accessibilité des ouvrages a fait partie intégrante du dispositif de supervision mis en place par la Solideo. Le conseil d'administration de la Solideo a validé le 22 mars 2019 une stratégie d'accessibilité universelle, dans laquelle s'inscrivaient plusieurs projets validés par le comité d'innovation. En particulier, la Solideo s'est fait accompagner d'un groupe de travail composé d'associations représentatives de personnes en situation de handicap⁴⁸. À titre d'exemple, la Solideo a porté un partenariat d'innovation avec l'objectif de mettre en place une signalétique multisensorielle inclusive sur la ZAC VOP. Ce projet a fait l'objet d'une dotation de 2,73 M€ du fonds d'innovation.

2.2 « Construire la ville sur la ville » dans un délai inédit : un défi pour la Solideo

Dès la candidature, les Jeux ont été utilisés comme vecteur d'accélération de politiques d'aménagement de territoires jugés prioritaires, en particulier en Seine-Saint-Denis. À l'impératif absolu de délai fixé par le CIO, se sont ajoutés pour la Solideo, responsable de la livraison des ouvrages et de la réalisation de l'ensemble des opérations d'aménagement nécessaires à l'organisation des Jeux selon les termes de la loi du 18 février 2017, des enjeux de sobriété foncière, de réhabilitation de friches industrielles et de dépollution de terrains au passé industriel parfois ancien, choisis antérieurement à la création de l'établissement. « *Construire la ville sur la ville* » dans des délais inédits dans le domaine de l'aménagement s'est avéré être un pari.

2.2.1 Des procédures adaptées pour garantir la livraison dans les délais

L'impératif de livraison des JOP en 2024 a nécessité, également dans les procédures d'acquisition et cession du foncier puis de construction et d'aménagement des deux ZAC, d'aboutir dans un calendrier très contraint, avec une forte mobilisation de tous les acteurs.

Les acquisitions de terrains ont été réalisées, après avis de la direction nationale d'interventions domaniales (DNID), d'une part par la Solideo, à l'amiable auprès d'acteurs publics (État, collectivités, RTE, SGP, EDF) et de quelques entités privées, ou par voie d'expropriation auprès de certains occupants de la ZAC VOP (les expropriations n'ont concerné que 2 % du foncier, sur un total foncier de l'ordre de 180 M€), et, d'autre part, à l'amiable par l'établissement public foncier d'Ile-de-France (EPFIF). Celui-ci a acquis, pour le compte de la

⁴⁸ UNISDA (déficience auditive), APF France Handicap (déficience motrice), CFPSAA (déficience visuelle), Old'Up, Futurage (vieillesse), UNAPEI (déficience intellectuelle), UNAFAM (déficience psychique), APAJH, GIHP, (associations généralistes).

Solideo, 65 % du foncier de la ZAC VOP⁴⁹ et, pour la ZAC CDM, uniquement le terrain de l'entreprise Chimirec à Dugny. L'EPFIF a mis en place pendant cette période une organisation interne spécifique destinée à permettre les opérations d'acquisition puis de cession à la Solideo de manière accélérée, en créant une direction de projet directement rattachée au directeur général, composée d'agents issus des autres directions de l'établissement et affectés au projet JOP à temps partiel.

En ce qui concerne la vente, par la Solideo aux promoteurs immobiliers, des terrains à bâtir et des droits à construire associés, l'établissement a organisé une procédure spécifique de publicité et de mise en concurrence des opérateurs économiques, dont il a défini les modalités de manière à associer les collectivités concernées, le COJOP et ses tutelles. Le CGefi et le comité d'audit ont également accompagné les différentes étapes de sélection pour les deux ZAC, avant approbation par le conseil d'administration de la Solideo de la sélection des offres retenues à l'issue des deux procédures.

En outre, la Solideo a conçu un schéma contractuel destiné à assurer la livraison des bâtiments des deux villages pour les JOP, qui se décline en une convention d'objectifs tripartite (Solideo, COJOP et chacun des groupements de promoteurs) et une convention sous seing privé, entre la Solideo, le COJOP et chacun des associés des groupements lauréats. Ce montage avait pour objectif de sécuriser l'engagement des membres de chaque groupement de promoteurs jusqu'à l'achèvement de la phase héritage, et d'apporter les garanties financières pour les transactions entre les groupements de promoteurs et la Solideo.

Si les procédures de création des deux ZAC ont été menées en parallèle et ont abouti dans des calendriers similaires, en 2020, à la signature des arrêtés préfectoraux approuvant, pour chaque ZAC, le dossier de réalisation et le programme des équipements publics confiés à la Solideo, la réalisation de la ZAC CDM a été plus complexe avec un phasage en deux temps du projet (cf. encadré) et deux arrêtés modificatifs du programme de la ZAC (2021 et 2022).

Le phasage en deux temps du Cluster des Médias : la livraison de logements pour les techniciens lors des Jeux, des décisions coûteuses en phase héritage

La décision de phasage en deux temps de la réalisation des opérations d'aménagement de la ZAC CDM a été arbitrée le 30 septembre 2020, alors que la procédure de commercialisation des deux secteurs – « Aires des Vents » (découpé en trois sous-secteurs : A, B et C et « Plateau » D) – situés sur la commune de Dugny, à l'intérieur du périmètre de la ZAC, était en cours.

Les promesses synallagmatiques de vente ont été signées par la Solideo avec la SAS Manifesto pour le secteur « Plateau » le 17 décembre 2019 et avec la SAS Paysages pour le secteur « Aire des Vents » le 18 décembre 2019. Les signatures des actes de vente pour le sous-secteur A et le secteur « Plateau » (qui correspondent aux zones à bâtir pour les Jeux, soit la « phase 1 ») sont intervenues respectivement en octobre et novembre 2021.

⁴⁹ 52 850 m² sur un total de 235 019 (hors Ile-Saint-Denis), rétrocédés à la Solideo pour un montant de 128 M€ ; compte rendu d'activités de l'année 2020 de l'EPFIF.

Mais l'aménagement des sous-secteurs B et C de l'« Aire des Vents » a été reporté en 2020 à la « phase 2 », soit après les Jeux. Ce phasage est, d'après la DIJOP, d'abord lié à un changement de stratégie du COJOP concernant l'accueil des médias sur ce site, alors que l'opération d'ensemble était engagée par la Solideo. En outre, le projet a été revu pour tenir compte des demandes de la nouvelle municipalité à Dugny et de la SAS Paysages, dans un contexte immobilier dégradé par rapport à celui de 2021. En particulier, à charge foncière équivalente, le projet prévoit en 2024 la suppression d'un parking silo et son remplacement par des parkings souterrains, la transformation d'une résidence services seniors en résidence intergénérationnelle et une diminution du nombre de logements libres au profit de logements locatifs intermédiaires.

Ces modifications ont fait l'objet d'un avenant à la promesse de vente validé par le conseil d'administration de la Solideo le 3 juillet 2024. Ce nouveau projet emportant des coûts supplémentaires de dépollution, l'avenant prévoit en particulier une contribution de la Solideo aux mesures de dépollution conduites par la SAS Paysages, correspondant à 50 % des surcoûts supportés par cette dernière et dans la limite d'un montant forfaitaire et définitif de 950 000 € HT.

Il s'agit donc de poursuivre les travaux de la ZAC CDM, mais pour des secteurs (B et C) qui n'ont plus aucun rapport avec la tenue des Jeux et dont les montants se trouvent modifiés. Si la Solideo insiste sur la nécessité de faire aboutir l'aménagement de l'ensemble de la ZAC dans une perspective d'héritage et dans le prolongement de son rôle d'aménageur, il aurait aussi été envisageable, comme cela a été le cas pour le site industriel de Chimirec, de désengager la Solideo de ce projet afin de limiter les coûts à sa charge.

Par ailleurs, le respect de l'impératif de livraison pour les Jeux a bénéficié de la mise en place d'un dispositif exceptionnel : inscription du périmètre des deux villages sur la liste des opérations d'intérêt national (OIN)⁵⁰ et adoption de dispositions législatives et réglementaires (cf. encadré, *infra*).

Les dispositions législatives et réglementaires visant à accélérer la réalisation des ouvrages et aménagements supervisés par la Solideo

La livraison des ouvrages en temps contraint a été rendue possible par diverses dispositions (loi n° 2018-202 du 26 mars 2018) :

- la suppression d'un niveau de recours contentieux⁵¹, en donnant compétence à la cour administrative d'appel de Paris pour statuer en premier et dernier ressort sur l'ensemble des recours (à l'exception de ceux relevant du Conseil d'État) formés contre les actes afférents aux opérations d'urbanisme et d'aménagement, aux infrastructures et à la voirie ainsi qu'aux opérations foncières et immobilières « *dès lors qu'ils sont, même pour partie seulement, nécessaires à la préparation, à l'organisation ou au déroulement* » des Jeux ;

- la simplification de la procédure de participation du public aux décisions ayant une incidence sur l'environnement concernant les projets, plans et programmes « *nécessaires à la préparation, à l'organisation ou au déroulement* » des Jeux, en soumettant ceux-ci à la

⁵⁰ Décret n° 2018-223 du 30 mars 2018. Non spécifique aux Jeux, l'OIN implique un transfert à l'État de certaines compétences en matière d'urbanisme dont la délivrance des permis de construire.

⁵¹ Décret n° 2018-1249 du 26 décembre 2018 attribuant à la cour administrative d'appel de Paris le contentieux des opérations d'urbanisme, d'aménagement et de maîtrise foncière afférentes aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

procédure de participation du public par voie électronique (PPVE) prévue par l'article L. 123-19 du code de l'environnement et en permettant une PPVE unique⁵² dans le cas de projet, plan ou programme soumis à l'organisation de plusieurs procédures de participation du public ;

- en matière d'urbanisme et de construction, une adaptation des dispositions réglementaires du code de l'urbanisme relatives aux permis de construire et d'aménager, en particulier afin de rendre effectif un « *permis à double état* »⁵³ pour les bâtiments du VOP : en premier lieu un état provisoire (correspondant à la phase « Jeux ») puis un état définitif (correspondant à la phase « héritage ») avec une instruction unique, ainsi qu'une adaptation des règles d'instruction des autorisations d'urbanisme⁵⁴ et, enfin, des dispositions spécifiques concernant la réglementation incendie dans les deux villages⁵⁵.

2.2.2 Un choix de sites avec un passé industriel ancien imposé à la Solideo

La candidature portée par le GIP Paris 2024 en 2016-2017 a mis en avant le concept d'héritage et d'accélération de projets urbains sur les territoires concernés par les Jeux, en particulier en Seine-Saint-Denis. Il s'agissait alors de répondre à des « *besoins identifiés dans les stratégies de long terme* » des territoires concernés⁵⁶ et, dans la perspective de laisser un héritage « *tangible* » des Jeux, d'« *accélérer les plans d'aménagement et d'urbanisme existants, notamment ceux des territoires de Plaine Commune, de Dugny et du Bourget ainsi que la requalification des berges de Seine* ».

Le choix des sites pour le VOP et le village des médias, voté en 2015 par le conseil d'administration de l'association « *Ambition olympique et paralympique* » – à laquelle succédera ensuite le groupement d'intérêt public Paris 2024 puis le COJOP, est ainsi antérieur à la création de la Solideo. La construction d'un village des médias ne correspond d'ailleurs pas à une demande du CIO mais à la volonté, à l'occasion des Jeux, de produire des logements dans une région qui doit fournir « *près d'1,5 million de logements nécessaires d'ici 2030 (70 000 par an)* »⁵⁷. Enfin, le dossier de candidature précise, s'agissant du VOP, qu'il « *présente donc un niveau d'étude avancé* » avec « *deux tiers du programme (...) réalisé dans des bâtiments existants ou prévus* » et une connaissance du terrain, en particulier du niveau de pollution des

⁵² Article 9 de la loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

⁵³ Loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et décret n° 2018-512 du 26 juin 2018 portant application des articles 10 et 15 de la loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

⁵⁴ Décret n° 2019-248 du 27 mars 2019 relatif à l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme portant sur les projets nécessaires à la préparation, à l'organisation ou au déroulement des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

⁵⁵ Le décret n° 2019-1191 du 15 novembre 2019 prévoit que les locaux d'hébergement des athlètes pendant les jeux sont considérés comme des bâtiments d'habitation avec des règles de sécurité précisées par arrêté du 2 décembre 2019. Le décret n° 2023-298 du 21 avril 2023 prévoit que les locaux d'hébergement des journalistes et techniciens accrédités au sein du village des médias pendant les JOP de 2024 sont considérés comme des bâtiments d'habitation avec des règles de sécurité définies par arrêté du 21 avril 2023.

⁵⁶ Dossier de candidature, Phase 1.

⁵⁷ Dossier de candidature, Phase 3.

sols, permettant d'affirmer la compatibilité avec la programmation de logements et de bureaux⁵⁸.

Pourtant, la problématique de la pollution des sols, s'agissant de terrains avec un passé industriel important, a été soulignée par l'Autorité environnementale dans ses différents avis sur la ZAC VOP : à la création de la ZAC, elle a souligné le caractère imprécis des analyses de pollution des sols ; au stade de l'autorisation environnementale, elle a recommandé d'« *approfondir la caractérisation de la pollution des sols afin de définir les conditions à réunir pour ne pas dégrader la santé des futurs usagers et habitants de la ZAC* », recommandation réitérée en 2020 dans le cadre de la demande de permis d'aménager des espaces publics déposée par la Solideo sur la base d'une étude d'impact actualisée⁵⁹. L'Autorité soulève également d'autres problématiques environnementales et sanitaires : niveau d'exposition au bruit et qualité de l'air extérieur du fait de la proximité d'axes routiers en particulier.

S'agissant de la ZAC CDM, le sujet de la pollution des sols est également sensible⁶⁰, en particulier sur le Terrain des essences, qui correspondait à un budget de 15,371 M€_{courants} en décembre 2024 dans la maquette Solideo, sous maîtrise d'ouvrage du département de Seine-Saint-Denis, afin de permettre sa dépollution puis son intégration au parc Georges Valbon⁶¹, mais surtout du fait de la proximité du site industriel de Chimirec avec les logements à construire à Dugny (cf. encadré, *supra*). Le départ de cette entreprise, considéré comme nécessaire à la réalisation du projet de ZAC, a été négocié en 2020⁶². Enfin, le niveau de pollution des sols sur ce site a conduit à remettre en question la possibilité d'y construire des logements⁶³. Il a été exclu définitivement du périmètre aménagé par la Solideo en 2022, le conseil d'administration de la Solideo actant le 18 mars le désengagement de l'établissement du site de Chimirec et validant le versement d'une indemnité de 8,64 M€ à l'EPFIF, alors que c'est l'unique terrain acquis dans la perspective des Jeux par ce dernier dans le périmètre de la ZAC CDM.

⁵⁸ Dossier de candidature, Phase 3 : « *Les études de sols et la construction récente des bâtiments ont permis de parfaire la connaissance des sols et de définir les dispositifs constructifs les plus adaptés. Les solutions de fondations par pieux s'appuyant sur le sous-sol profond stable ont été mis en place et n'ont démontré aucune fragilité depuis la construction. Des analyses de pollution de sols ont également été réalisées et n'ont démontré aucune incompatibilité avec la programmation de logements et de bureaux envisagées sur le site.* »

⁵⁹ « *L'AE recommande d'approfondir la caractérisation de la pollution des sols dès à présent et de l'étendre à l'ensemble de la ZAC, afin de définir les conditions à réunir pour ne pas dégrader la santé de ses futurs usagers et habitants et de vérifier la compatibilité sanitaire de la programmation actuelle. Elle recommande en tout état de cause d'analyser la sensibilité de la programmation actuelle aux investigations complémentaires qui viendraient hypothéquer voire infirmer la compatibilité sanitaire du site avec l'usage prévu, notamment pour les établissements sensibles (y compris les crèches) et les espaces publics.* » Avis n° 2020-12.

⁶⁰ L'AE recommandait en 2020, au stade de la création de la ZAC / Avis environnemental, de « *lever au plus tôt les incertitudes sur les niveaux de pollution des sols qui seraient de nature à remettre en cause le plan de composition urbaine* ».

⁶¹ Dans la convention d'objectifs initiale (juin 2019), le site avait vocation à accueillir les épreuves de tir avant d'être renaturé pour être intégré au parc Georges Valbon en héritage, pour un financement de 12 M€₂₀₁₆ par l'État.

⁶² L'entreprise Chimirec, société de traitement de produits chimiques, a été relocalisée sur un terrain de l'EPFIF à Aulnay-sous-Bois en 2022.

⁶³ Réunion des administrateurs de l'État préparatoire au conseil d'administration, 18 février 2021.

Le désengagement de la Solideo du site précédemment occupé par l'entreprise Chimirec

La décision du phasage en deux temps de l'aménagement de la ZAC CDM en 2020 a laissé ouverte la question du devenir du site occupé par l'entreprise Chimirec à Dugny, inclus dans la ZAC et acquis par l'EPFIF pour un montant de 16,3 M€ à l'été 2020, dans la perspective d'une cession à la Solideo. Le départ de l'entreprise Chimirec était prévu en mai 2022. Dans l'attente d'une décision sur le devenir de ce site, la Solideo et l'EPFIF ont prorogé, par deux fois, la convention cadre qui les liait, afin de reporter au 31 décembre 2021 puis au 31 décembre 2022 la date de cession par l'EPFIF à la Solideo de ce terrain.

Toutefois, en mars 2022, l'État a décidé le désengagement de la Solideo de ce site et validé le versement par celle-ci d'une indemnité de 8,64 M€ à l'EPFIF, conduisant à la signature entre les deux parties, le 18 juillet 2022, d'un protocole de résiliation de la convention. Ces décisions ont été prises sous le contrôle du comité d'audit, du CGefi puis approuvées par le conseil d'administration de la Solideo. Le coût net de cette opération pour la Solideo a été prélevé sur la réserve pour compléments de programme et identifié précisément dans la maquette financière.

Il s'agissait alors de répondre au souhait des collectivités de modifier le projet d'aménagement de cette zone, au-delà du périmètre strict de la ZAC dont la Solideo est l'aménageur. En effet, une convention d'intervention foncière a été signée le 22 novembre 2022 entre l'EPFIF, la ville de Dugny et l'EPT Paris Terres d'Envol ; elle porte sur un périmètre de 16,5 hectares qui recouvre notamment l'ancienne emprise de l'entreprise Chimirec.

Le protocole de résiliation prévoyait également l'achat par la Solideo des emprises nécessaires à la réalisation de la passerelle piétonne reliant les communes du Bourget et de Dugny au-dessus de l'autoroute A1, pour un montant de 600 000 € (inclus dans le montant d'indemnité mentionné *supra*).

Inclus dans la maquette Solideo, cet ouvrage de franchissement routier était initialement destiné à relier les différents sites olympiques dans cette zone géographique (village des médias à Dugny, parc des expositions du Bourget, sites de compétition : water-polo, badminton, volley, tir). Ainsi, l'achat en 2020 de la parcelle occupée par Chimirec par l'EPFIF était attaché au « double motif que ce site devait servir d'assiette pour partie à la passerelle à réaliser par la Solideo sur l'A1 et qu'il devait contribuer à la réunification et à la cohérence de l'ensemble des secteurs de la ZAC Cluster des Médias directement nécessaires à l'organisation des JOP »⁶⁴. Or, l'utilité de l'ouvrage pour les Jeux a été remise en question au fur et à mesure que le COJOP révisait la répartition géographique des sites d'épreuves. Dès 2020, l'ouvrage a ainsi été réduit à une passerelle à destination des piétons et des cyclistes, ce qui a permis une économie de 5 M€ dans la maquette Solideo. Lors du conseil d'administration du 15 octobre 2024, la Solideo indiquait que l'ouvrage « n'était pas nécessaire pour Paris 2024 dans le cadre des Jeux »⁶⁵. En décembre 2024, le montant de l'ouvrage était de 11,58 M€ dans la maquette Solideo (dont 5,82 M€ apportés par l'État) pour un montant total de 15,0 M€.

⁶⁴ Rapport de présentation du Protocole de résiliation de la convention relative aux actions et interventions foncières préalables aux opérations d'intérêt olympique EPFIF/Solideo, conseil d'administration Solideo du 18 mars 2022.

⁶⁵ Rapport de présentation du Point 6.17 : Franchissement A1 Le Bourget – Jalon Réception et Avenant n° 1 à la convention d'objectifs, conseil d'administration du 15 octobre 2024.

La Solideo a donc hérité d'un cahier des charges d'aménagement des deux ZAC extrêmement contraint, où le choix des sites, tout comme le délai de livraison, n'était pas négociable, avec des modifications successives importantes décidées par ses partenaires (COJOP pour le choix des sites olympiques, collectivités pour les aménagements à mener dans une perspective d'héritage). Des études étaient d'ailleurs d'ores et déjà en cours à la création de l'établissement afin de permettre la tenue des délais de livraison : l'État avait ainsi engagé au second semestre 2017 les études faune-flore, les études d'impact des deux futures ZAC ainsi qu'une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage. Les quatre marchés correspondants, engagés par la DRIEA, ont été transférés à la Solideo en 2018.

La Solideo a donc dû composer avec des choix initiaux en matière de politique d'aménagement urbain, y compris sur des zones polluées, et un délai absolument contraint. À ces difficultés se sont ajoutés, au cours de l'organisation des Jeux, des changements relatifs aux emplacements des sites, notamment sur décision du COJOP ou des collectivités de Seine-Saint-Denis.

2.2.3 Des problématiques environnementales du fait de la pollution des sols

Le sujet de la pollution des sols n'était pas inconnu de la Solideo et de ses tutelles à la création de l'établissement⁶⁶. Dans son rôle d'aménageur des deux ZAC, la Solideo a repris les marchés d'études d'impact et faune-flore, engagé les études historiques et de diagnostic⁶⁷, s'est dotée d'un prestataire AMO pour la gestion des sites et sols pollués⁶⁸, puis a mené, sur les espaces publics dont elle est maître d'ouvrage, les études de recherche de pollution et l'établissement des plans de gestion des pollutions. Néanmoins, quelles qu'aient pu être leurs conséquences financières, immédiates ou potentielles, ces problématiques n'ont pas été évoquées au sein du conseil d'administration de l'établissement public.

S'agissant des lots vendus ou en possession des promoteurs immobiliers, ceux-ci sont, en tant que maîtres d'ouvrage, responsables du volet environnemental de leurs projets et de la compatibilité sanitaire entre ceux-ci et les usages prévus, tout comme les autres maîtres d'ouvrage supervisés par la Solideo.

La Solideo a engagé également un prestataire pour la dépollution de certains espaces publics de la ZAC VOP à compter de 2023 du fait d'une problématique de pollution par des hydrocarbures sur une zone du village (cf. *infra*, encadré).

La pollution des sols au sud de la ZAC VOP : un contentieux relatif à la présence d'hydrocarbures
--

⁶⁶ Les parcelles correspondant aux sites industriels anciens ou en activité, les secteurs d'information des sols ou la mise en place de servitude d'utilité publique sont identifiées dans la base Georisques du ministère chargé de l'environnement.

⁶⁷ Marché « *Études historiques et documentaires, diagnostics de pollution du sous-sol (norme NFX 31-620) et campagnes de reconnaissance des sols potentiellement amiantés* » notifié le 3 janvier 2019 et correspondant à une dépense de 1,17 M€, puis second marché notifié le 11 mai 2022, toujours en vigueur et pour lequel une dépense de 607 000 € avait été engagée à l'été 2024.

⁶⁸ Marché « *AMO et conseil pour la gestion des sites et sols pollués* » notifié le 7 mars 2019, représentant 1,5 M€ de frais pour la Solideo.

Une problématique de pollution, notamment au benzène, est apparue à l'été 2022, la société civile de construction vente (SCCV) indiquant à la Solideo rencontrer un problème de remontée d'eau dans les « aiguilles » de *venting*⁶⁹ qu'elle a mis en place et qui ne permettaient donc plus de dépolluer ses lots. Les échanges se sont poursuivis avec la réalisation d'une tierce expertise, co-financée par la Solideo, par un bureau d'études prestataire de la SCCV, qui a conclu en septembre 2023 à de potentiels transferts horizontaux de pollution au niveau du sous-sol depuis les espaces publics (dont la Solideo est aménageur) vers les lots adjacents de la SCCV, mais également à l'existence d'un stock de pollution au droit des emprises de la SCCV. Le diagnostic n'était donc pas complètement concluant sur l'origine de la pollution et particulièrement dans la mesure où l'origine de l'eau n'était pas connue. Néanmoins, la SCCV a fait grief à la Solideo de n'avoir pas correctement dépollué les espaces publics, et estimé son préjudice à 15,9 M€.

La situation s'est dégradée au premier semestre 2024 dans un contexte où, du fait de l'arrêt de la dépollution par *venting* des espaces publics lors des opérations d'aménagement réalisées en 2023 sur les espaces publics sous maîtrise d'ouvrage Solideo, les concentrations en polluants avaient augmenté.

Confrontée à un risque médiatique majeur en amont des JOP ou pendant ceux-ci en cas de contentieux, la Solideo a fait le choix de ne pas réclamer le paiement du solde de charges foncières de 8 M€ dû par la SCCV, assuré par une garantie à première demande (GAPD) seulement jusqu'au 3 juin 2024.

Si la SCCV a bien obtenu avant la tenue des Jeux la garantie de la compatibilité sanitaire des bâtiments avec un maintien du *venting* des lots concernés, elle n'était, à l'été 2024, pas encore garantie pour la phase héritage en l'absence de *venting*.

Ce sujet particulièrement sensible n'a fait l'objet d'échanges réguliers qu'au sein du comité d'audit de la Solideo et avec ses tutelles. Il n'a en revanche jamais été abordé au conseil d'administration. Ainsi, la décision de préempter une fraction de la réserve pour compléments de programme de la Solideo pour un éventuel contentieux ou protocole transactionnel avec la SCCV, de même que la décision de différer la demande de paiement de la dernière échéance de charges foncières due par la SCCV, n'ont été validées que par le comité d'audit et par les tutelles de l'établissement. Or, la provision budgétaire « *risques gestion de crise* » constituée au sein de sa réserve pour compléments de programme n'avait pas la nature d'une provision comptable.

En fin d'année 2024, le promoteur a engagé deux actions contentieuses à l'encontre de la Solideo, l'une devant la juridiction administrative, pour contester le paiement du solde de charges foncières restant dû (8,06 M€), l'autre devant le tribunal judiciaire de Bobigny, pour obtenir la condamnation de la Solideo en qualité de vendeur des terrains concernés, de propriétaire voisin et d'aménageur de la ZAC. La Solideo considère qu'il s'agit d'un différend purement financier portant sur ce que le promoteur considère comme des surcoûts de travaux. La constitution d'une provision comptable étant désormais inévitable, elle a entamé un travail en ce sens en janvier 2025, en lien avec son commissaire aux comptes. Si un montant de provision pour risque contentieux a été porté à la connaissance du conseil d'administration dans

⁶⁹ Le *venting* est une technique de dépollution des sols qui consiste à extraire les composés organiques volatils de la zone non saturée du sol au moyen de puits verticaux (aiguilles) ou horizontaux (drains) d'extraction plongés dans le sol ; les vapeurs récupérées en surface peuvent ensuite être traitées.

le cadre de la présentation des comptes financiers de l'exercice 2024, celui-ci n'a reçu en revanche aucune précision sur sa destination ni sur l'enjeu financier des contentieux en cours.

Aux traitements mis en place par la Solideo, qui sont inclus dans les marchés de travaux de terrassement et dont les coûts sont dès lors difficilement identifiables, s'ajoutent les frais d'expertise et contre-expertise, ce qui permet d'estimer les dépenses liées aux problématiques de sols pollués sur le VOP à au moins 3,7 M€ à l'été 2024, sans compter les contentieux engagés.

De la même manière, la problématique de pollutions découvertes dans le sous-sol de la ZAC CDM a été examinée par le comité d'audit, mais n'a pas été présentée au conseil d'administration. Celui-ci a simplement régularisé, lors de la séance du 15 octobre 2024, deux avenants de modification d'un marché de travaux signés en novembre 2023 et en mars 2024⁷⁰, et validé un nouvel avenant. Les modifications ainsi régularisées correspondent à un montant total de 3,83 M€, et le surcoût global à un montant de 3,96 M€. Bien que l'échéance des Jeux soit désormais passée, la Solideo a mis en avant dans son rapport de présentation de ces modifications à son conseil d'administration la nécessité de « *limiter l'allongement des délais d'exécution des travaux (...) dans la perspective d'une ouverture en septembre 2025* ». L'impératif de délai n'est plus celui de la livraison pour les Jeux mais celui de la finalisation des travaux de la phase « héritage » avant l'adossement de la Solideo à GPA.

La Solideo a donc été confrontée à des questions de gestion de sols pollués, qui n'étaient pas imprévisibles pour des opérations d'aménagement dans des sites avec un passé industriel, et qui ont entraîné des surcoûts en expertise et en travaux, dans un contexte contraint par les délais et le risque médiatique. En l'absence de constitution d'une provision comptable suffisante jusqu'à la clôture de l'exercice 2024, aucune des décisions prises ni leurs conséquences financières et comptables n'ont fait l'objet d'une information du conseil d'administration, par la direction de l'EPIC ou par le président du comité d'audit, à l'occasion du compte rendu annuel de ses travaux prévu par l'article 13 des statuts de la Solideo. En outre, le caractère temporaire de l'établissement est source de risque dans le suivi à long terme de ces problématiques par GPA à compter de l'adossement en 2026 puis à compter de la dissolution de la Solideo en 2028.

2.3 Le choix d'un établissement de mission qui a montré son efficacité, mais insuffisamment préparé sa dissolution

La Solideo a été conçue dès l'origine comme un établissement de mission, par conséquent temporaire. Toutefois, les modalités précises de sa disparition n'ont été fixées que six ans après sa création, en partie pour des raisons liées aux modalités de licenciement de ses salariés.

⁷⁰ En particulier l'avenant n° 3 concerne un montant de modifications important (3,6 M€) et avait été examiné par la commission des marchés (avec un avis du CGefi le 18 octobre 2023, avis 2023-046).

La loi du 19 mai 2023 a modifié l'article 53 de la loi du 27 février 2017 créant la Solideo⁷¹ pour prévoir une extinction en deux étapes : au plus tard le 1^{er} janvier 2026, cet établissement public recourt, pour l'exercice de ses missions, aux moyens de GPA – situation désignée sous le terme « *d'adossement* ». La mutualisation des moyens entre ces établissements publics est organisée dans les conditions prévues à l'article L. 321-41 du code de l'urbanisme, c'est-à-dire selon les modalités, notamment financières, déterminées par une convention approuvée par les conseils d'administration respectifs des établissements concernés ; GPA, qui fournit ces moyens, les facture aux coûts complets. La loi prévoit par ailleurs que la Solideo est dissoute au plus tard le 31 décembre 2028, dans des conditions prévues par décret en Conseil d'État ; cette seconde date butoir conditionnait la possibilité, pour la Solideo, de recourir au licenciement économique de ses salariés dans le cadre d'un plan de sauvegarde de l'emploi. Ainsi le schéma retenu pour l'adossement n'envisageait pas le transfert des droits et obligations, non plus que du personnel, de la Solideo à GPA.

Quelle que soit l'efficacité dont la Solideo a fait la preuve en termes de respect des délais et de l'enveloppe budgétaire, elle exerce sa mission dans un domaine – l'aménagement et la construction – où les contentieux, lorsqu'ils surviennent, peuvent durer des années, *a fortiori* lorsqu'ils adviennent dans le domaine environnemental. Or, sa création n'a pas été précédée d'une étude d'impact, et les modalités concrètes de sa dissolution et de la transmission de ses droits et obligations ont été insuffisamment préparées, alors même que les contraintes, notamment environnementales, étaient connues dès l'origine du projet.

La forte contrainte de délai et l'extrême sensibilité politique associée aux Jeux ont beaucoup contribué à un fonctionnement inhabituel pour un établissement public : en particulier certains sujets stratégiques, objets d'arbitrages interministériels, ont été soustraits au débat du conseil d'administration – en matière de marchés, de pollution ou de politique salariale notamment ; ils n'ont été débattus qu'au sein du comité d'audit. Ce mode de fonctionnement a pu conduire à des anomalies – par exemple la diffusion par le directeur général exécutif de comptes rendus ou de documents du comité d'audit, parfois strictement confidentiels (pollution de la ZAC VOP) aux membres de ce comité sur leur adresse électronique personnelle, parfois à l'étranger (Monaco).

Il reste actuellement à décider du transfert des droits et obligations de la Solideo au moment de sa disparition au 31 décembre 2028. Sur un plan plus opérationnel, il convient que la Solideo puisse documenter rigoureusement les éléments utiles au suivi des contentieux, et plus généralement en matière environnementale. Dans le cadre de la contradiction, les tutelles de l'établissement ont indiqué à la Cour que la complexité du dossier conduisait à plusieurs évolutions notables : d'ores et déjà, GPA envisage de renforcer, par un recrutement spécifique, son pôle juridique afin d'être pleinement en mesure de traiter ce dossier ; la date de disparition de la Solideo pourrait être décalée si besoin était, en particulier pour le suivi des contentieux ; enfin, dans la mesure où, à l'issue de la dissolution de la Solideo, ses droits et obligations reviendraient à l'État, ce dernier pourrait envisager de confier contractuellement à GPA la charge de gérer ce contentieux dans la durée.

⁷¹ Article 24 de la loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions, modifiant l'article 53 de la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

Recommandation n° 1. (DIJOP, DIGES) : Dans la perspective de création d'un établissement public temporaire chargé de la supervision des maîtres d'ouvrage, pour l'organisation des jeux Olympiques de 2030 ou tout autre prochain grand événement sportif international, réaliser une étude d'impact et prévoir la transmission de ses droits et obligations à une structure d'aménagement à même de les endosser, notamment en matière de contentieux environnementaux.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Afin de consolider la dimension d'héritage des Jeux, la Solideo a été dotée d'ambitions fortes en matière sociale et environnementale. En effet, la « Charte sociale de Paris 2024 » a été signée en 2018 par le COJOP, la Solideo et les représentants des huit principales organisations représentatives de salariés et d'employeurs. Sa déclinaison par l'établissement public a consisté en la mise en place d'outils de suivi destinés à faire des Jeux une vitrine exemplaire en matière économique et sociale. En complément des travaux menés par l'inspection du travail et par l'association du « Comité de la charte sociale », cette organisation a permis de mobiliser les maîtres d'ouvrage et maîtres d'œuvre jusqu'à la livraison des ouvrages en matière de sécurité sur les chantiers comme de lutte contre le travail illégal. Malgré leur place au sein des engagements de Paris 2024 depuis la candidature, les ambitions éthiques sont restées, dans les faits, de portée modeste.

Les ambitions environnementales découlent également du dossier de candidature qui a placé la « durabilité » au cœur de l'organisation des Jeux. Comme les ambitions sociales et d'accessibilité, elles ont fait l'objet d'un suivi dans le cadre du dispositif de supervision. Plus spécifiquement, une enveloppe de 47,9 M€ a été identifiée à la signature du « Protocole » de 2018 pour promouvoir l'innovation en matière de développement durable. Elle a financé les innovations de dix maîtres d'ouvrage sur les deux villages, pour une enveloppe totale de 35,6 M€. Il appartiendra à GPA, une fois la Solideo « adossée » à cet établissement au 1^{er} janvier 2026, de reprendre le suivi de ces innovations dans la durée. A contrario, le bien-fondé de la participation de la Solideo au fonds d'investissement « Paris fonds vert » à hauteur de 12 M€ n'a pas été démontré.

L'impératif de livraison dans des délais contraints et inhabituels pour des opérations d'aménagement a pesé sur la mission d'aménageur des deux ZAC du VOP et du CDM. Si la Solideo a bénéficié de dispositions législatives et réglementaires visant à accélérer la réalisation des ouvrages, elle a aussi dû mettre en place des procédures adaptées avec les groupements de promoteurs qui ont construit les deux villages. Les conséquences liées au choix des sites dans le dossier de candidature, par exemple en matière de travaux de dépollution à effectuer sur des zones caractérisées par un passé industriel ancien, et les modifications successives des sites d'accueil des épreuves olympiques en Seine-Saint-Denis, ont conduit à des modifications de programme, tel le phasage en deux temps du village des médias, avec lesquelles la Solideo a dû composer.

Sous impératif absolu de livraison des ouvrages olympiques, la Solideo a fonctionné de manière atypique pour un établissement public, certains sujets avec un risque médiatique fort ayant été traités avec ses tutelles en dehors de son conseil d'administration. Par ailleurs, au regard des sujets d'innovation environnementale, pour lesquels un suivi à long terme s'avère indispensable afin de garantir l'utilité des investissements menés, tout comme de la gestion dans la durée de sites pollués, la disparition d'une structure temporaire comme la Solideo aurait dû être davantage préparée, notamment pour ce qui concerne la transmission de ses droits et obligations.

3 UNE GESTION FINANCIERE CARACTERISEE PAR UNE PROFESSIONNALISATION PROGRESSIVE

Soumise au décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, la Solideo a progressivement professionnalisé sa fonction financière et s'est dotée d'outils de *reporting* à partir de 2020.

3.1 Un cadre budgétaire et comptable régi principalement par le « décret GBCP »

3.1.1 Les dispositions réglementaires spécifiques aux établissements publics d'aménagement

La Solideo est soumise aux dispositions du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (décret GBCP), applicables aux organismes non soumis à la comptabilité budgétaire⁷². Le budget comprend un compte de résultat prévisionnel et un état prévisionnel de l'évolution de la situation patrimoniale en droits constatés. Seule l'enveloppe de crédits de personnel est limitative. Elle est également soumise à la réglementation comptable applicable aux établissements publics. Elle exerce les compétences reconnues aux établissements publics d'aménagement, les opérations d'aménagement dont elle assure la maîtrise d'ouvrage entrent dans la catégorie des opérations pluriannuelles avec contrepartie directe, assimilables à des contrats à long terme. Elles sont comptabilisées selon la méthode dite « à l'avancement » conformément à la norme comptable 23.

Pour leur suivi d'opérations d'aménagement, en conformité avec les normes comptables, les établissements d'aménagement ont recours à la notion « d'affaire », qui correspond à un périmètre géographique et temporel homogène regroupant un ensemble d'acquisitions foncières, de travaux et de services. Treize affaires ont ainsi été créées en 2021. L'affaire constitue l'unité de suivi comptable et permet un suivi optimal de l'avancement physique et financier des projets d'aménagement par la direction de l'organisme, et donc de mesurer les éventuelles dérives. Le traitement comptable applicable aux opérations d'aménagement concerne les deux ZAC sous maîtrise d'ouvrage de la Solideo.

La norme 23 en comptabilité publique

⁷² C'est-à-dire à l'exception des 1° et 2° de l'article 175, des articles 178 à 183 et 204 à 208 relatifs à la comptabilité budgétaire en autorisations d'engagement et crédits de paiement limitatifs.

Alors qu'en droit commun les terrains font partie du patrimoine des entreprises et sont enregistrés à l'actif du bilan, les charges relatives aux opérations d'aménagement sont assimilées à des stocks⁷³. La valeur des stocks est diminuée en fin d'exercice en fonction du taux d'avancement des produits évalués dans la prévision à fin d'affaire (ventes et subventions), venant ainsi corriger le résultat comptable⁷⁴. La prévision à fin d'affaire correspond au cumul des dépenses et recettes affectées à l'affaire depuis son début jusqu'à sa fin. Elle constitue un élément essentiel du pilotage des opérations d'aménagement et de la formation du résultat. Elle se fonde sur des hypothèses raisonnables et validées par la direction et doit faire l'objet d'actualisation en cas d'évolution des coûts et des recettes estimées.

La comptabilité d'aménagement donne lieu à des écritures complexes en période d'inventaire. La Solideo a opté pour le logiciel Sifow, spécifiquement conçu pour suivre les affaires des établissements publics d'aménagement (EPA). Toutefois, faute d'avoir été paramétré dès le début, ce logiciel n'est pas utilisé pour produire ces écritures, qui font l'objet d'un suivi sur tableur avant d'être saisies manuellement en comptabilité. Outre que ce traitement est source d'erreurs, il alourdit inutilement la charge de travail des gestionnaires. Les écritures de la norme 23 sont validées par les commissaires aux comptes.

S'agissant des opérations pluriannuelles pour lesquelles la Solideo n'assure pas la maîtrise d'ouvrage (conventions d'études ou d'objectifs, d'AMO ou de prestations foncières), les charges sont comptabilisées lorsque les conditions d'acquisition ou maintien du droit sont remplies.

Les versements des collectivités réalisés sur la base des conventions de financement sont comptabilisés en produits d'intervention, tandis que les subventions versées aux maîtres d'ouvrage le sont en charges d'intervention.

Enfin, les opérations réalisées par la Solideo au nom du COJOP (cf. point 3.4) sont gérées en comptes de tiers et n'ont donc pas d'incidence sur son budget.

L'établissement a choisi de faire certifier ses comptes. Cette mission a été confiée au cabinet Forvis-Mazars pour une durée de six ans (de 2019 à 2024). Les comptes de tous les exercices contrôlés ont été certifiés sans réserve.

3.1.2 L'assujettissement de la Solideo à la taxe sur la valeur ajoutée

La Solideo a sollicité à plusieurs reprises la direction de la législation fiscale (DLF) afin de clarifier les règles applicables en matière de TVA⁷⁵. La DLF a confirmé qu'elle possédait la qualité d'assujettie au titre de son activité économique d'aménageur dès lors que les opérations de commercialisation foncière peuvent être effectuées par des opérateurs de droit privé. La DLF a également estimé, le 25 juillet 2019, que les contributions versées par les collectivités locales à la Solideo « *ne peuvent être considérées comme allouées au financement total ou partiel d'un*

⁷³ Qui prend en compte l'ensemble des coûts supportés et anticipés, notamment foncier, études, honoraires, travaux y compris les frais d'assistance à maîtrise d'ouvrage.

⁷⁴ La sortie de stocks est opérée affaire par affaire. Cette charge est calculée de la manière suivante : Montant de la sortie de stock = charges cumulées de la prévision à fin d'affaire x taux d'avancement des produits. Cela explique que les stocks qui avaient été valorisés à leur plus haut niveau en 2023 à 153,6 M€ ne soient plus estimés qu'à 33,3 M€ fin 2024.

⁷⁵ La question de la déductibilité de la TVA s'est posée pour les opérations de maîtrise d'ouvrage du gymnase du Bourget et du franchissement de l'A1 de la ZAC CDM, et de la colline d'Élancourt, de la Grande Nef et de la piste d'athlétisme de l'Ile-des-Vannes, ainsi que de la base mutualisée de la Préfecture de police.

investissement déterminé, et n'ont donc pas à être soumises à la TVA ». Elle a rappelé que, conformément à la jurisprudence du Conseil d'État, les livraisons d'immeubles réalisées dans le cadre des ZAC du VOP et du CDM sont soumises à TVA et corrélativement ouvrent droit à déduction⁷⁶.

En revanche, la DLF a considéré que le coût des équipements réalisés par la Solideo en dehors du périmètre des zones d'aménagement ne peut être répercuté sur d'autres opérations taxables. En conséquence, la taxe grevant les dépenses engagées par l'établissement au titre de ces opérations n'est pas considérée en principe comme déductible. Toutefois, la DLF a estimé, au vu des justificatifs apportés par la Solideo, que la subvention versée par la Préfecture de police pour la construction de sa base avancée sur le VOP pouvait être qualifiée de contrepartie de la remise de l'ouvrage. En conséquence, la Solideo serait *« fondée à déduire la taxe ayant grevé les dépenses d'amont supportées au titre de la réalisation des travaux afférents »* à cet ouvrage⁷⁷.

À la suite de ses demandes auprès de l'administration fiscale, la Solideo a déjà obtenu deux remboursements de TVA : 18,8 M€ en septembre 2021 et 30,8 M€ en mai 2024. Un dernier remboursement de 26,6 M€ a été versé en novembre 2024, notamment en ce qui concerne les travaux de la base avancée de la Préfecture de police.

3.2 Un budget plus large que la « maquette », exécuté conformément aux prévisions

3.2.1 Un périmètre budgétaire plus large que celui de la maquette financière

La Solideo est dotée d'un budget annuel dont le montant a été croissant, de 36,5 M€ en 2018 à 382,7 M€ en 2023, avant de décroître à partir de 2024 (244,2 M€ au budget rectificatif 2024 et 207,8 M€ au budget initial 2025). Il est ajusté annuellement en fonction de l'avancement des travaux, de l'indexation et du rythme de l'encaissements des subventions⁷⁸. Les budgets des exercices 2021, 2022 et 2023 ont fait l'objet d'un budget rectificatif, adopté en fin d'année lors de l'approbation du budget initial de l'exercice suivant. Une prévision budgétaire pluriannuelle, incluant la phase héritage après 2025, a été présentée au conseil d'administration lors de l'approbation du budget initial 2022, puis actualisée chaque année. Le budget de la Solideo intègre les crédits nécessaires à la réalisation des ouvrages inscrits dans la maquette financière.

⁷⁶ « Considérant que l'aménagement d'une zone est une opération globale, le Conseil d'État a jugé (CE, décision du 7 mai 1986, n° 49991, SA Terrabattir) que le coût des équipements remis gratuitement à une commune par un aménageur de zone, en application d'une convention antérieure, constituait pour ce dernier un élément du prix des terrains des zones d'aménagement concerté dont la vente est imposable à la TVA. L'aménageur est donc autorisé, sur le fondement de l'article 271 du CGI, à déduire la taxe qui lui a été facturée à l'occasion de la réalisation des équipements remis à la collectivité » (bulletin officiel des finances publiques, BOI-TVA-IMM-10-30).

⁷⁷ Rescrit de la DLF du 7 juin 2024. En revanche, la DLF a refusé cette interprétation en ce qui concerne les travaux de la colline d'Élancourt et de la Grande Nef de l'Ile-des-Vannes.

⁷⁸ Les dépenses et les recettes du budget annuel sont exprimées en euros courants.

Les versements des collectivités se font sur la base des conventions de financement signées par chacune d'elles avec la Solideo. Celles-ci définissent les ouvrages, les montants financés par ouvrage, ainsi que les montants semestriels à appeler auprès des collectivités. Les subventions reçues sont traitées en produits d'intervention. La Solideo reverse ensuite les subventions aux maîtres d'ouvrages, selon les modalités et les échéances prévues dans les conventions d'objectifs. Ces versements sont comptabilisés en charges d'intervention.

Toutefois, la « maquette » et le budget ne coïncident pas parfaitement. En effet, la Solideo perçoit des subventions publiques, hors Pacte financier, pour des ouvrages dont la maîtrise d'ouvrage lui a été déléguée. De même, des recettes privées, en provenance des promoteurs ou du COJOP, qui ne figurent pas dans la maquette financière, viennent également abonder son budget.

3.2.1.1 Les recettes publiques hors maquette

En complément des subventions versées par l'État et les collectivités dont le montant conventionnel est inscrit dans le Pacte financier pour 1 682 M€_{courants} (cf. point 1.3), la Solideo reçoit des subventions publiques pour des opérations dont la maîtrise d'ouvrage lui a été déléguée par convention. Certains aménagements ou constructions, dont la vocation s'inscrit dans la phase d'héritage, font l'objet de financements complémentaires hors maquette. Par exemple, la convention passée entre la Solideo et la commune de Saint-Ouen prévoit la construction d'un groupe scolaire de 17 classes dont dix classes considérées nécessaires pour répondre aux besoins des futurs habitants de la ZAC. Les sept autres classes et les annexes (un accueil de loisirs et un restaurant) font l'objet d'un financement complémentaire de la commune de 9,2 M€₂₀₁₉, soit 38 % du montant total de l'opération. Cette logique prévaut également pour le groupe scolaire de la commune de Saint-Denis qui finance sept classes sur 18 ainsi qu'un terrain de sport pour 11,5 M€₂₀₂₄, soit 39 % du montant total de l'opération, ou pour la construction de la base avancée de la Préfecture de police pour laquelle celle-ci verse 5,3 M€₂₀₁₉ à la Solideo (soit 34 % du montant prévisionnel HT de l'ouvrage, correspondant à un programme immobilier à réaliser en phase JOP et également en phase héritage allant au-delà des seuls besoins liés aux Jeux). L'opérateur perçoit également une subvention de l'agence de l'eau Seine-Normandie concernant la gestion des eaux pluviales du VOP (2,6 M€), de l'ADEME pour la création d'un réseau de chaleur et de froid du VOP (1,1 M€) ou de la Métropole du Grand Paris (4 M€₂₀₁₉, soit 26 % du montant total de l'opération, la Métropole du Grand Paris ayant financé une partie de l'ouvrage dans le cadre de sa politique transversale métropolitaine de franchissements de coupures urbaines) pour le financement de la passerelle reliant les communes de Dugny et du Bourget.

Le montant de l'ensemble de ces opérations annexes non comptabilisées dans le Protocole de 2018 s'élève à 19,8 M€ TTC ; la Solideo a encaissé 15,1 M€ TTC entre 2021 et 2023.

La Solideo a également cédé des ouvrages et espaces publics ou encore des terrains à diverses collectivités. Sur la ZAC VOP, il s'agit de la cession de la centrale de géothermie, du terrain d'assiette du groupe scolaire de Saint-Ouen-sur-Seine ou encore de la rétrocession de

tous les espaces publics réalisés sur les communes de Saint-Ouen-sur-Seine et de Saint-Denis. À cela s'ajoute, sur la ZAC CDM, la rétrocession de tous les espaces publics réalisés sur les communes de Dugny et du Bourget, et la vente du terrain d'assiette du gymnase de Dugny à l'EPT Paris Terres d'Envol pour un total de 0,3 M€.

3.2.1.2 Les recettes propres

Les recettes propres, dites recettes « *privées* » de la Solideo, proviennent essentiellement de la vente des terrains aux promoteurs immobiliers⁷⁹. Cela concerne en premier lieu la cession des terrains à bâtir des secteurs D et E de la ZAC VOP (Saint-Ouen), vendus en 2021 pour un total 64,3 M€ HT. Les terrains du CDM des secteurs A et D (Dugny) ont été cédés à l'automne 2021 pour un montant de 19,2 M€ HT et 0,3 M€ HT en 2024. Au total, les ventes de terrains aux promoteurs ont rapporté 83,8 M€ HT à la Solideo.

Par ailleurs, les conventions passées entre la Solideo et la SAS Seine Ampère, propriétaire des terrains des secteurs A et B de la ZAC VOP, ont prévu une participation du promoteur aux coûts d'équipement de la zone, en application du dernier alinéa de l'article L. 311-4 du code de l'urbanisme. Le montant total des participations encaissées à ce titre par la Solideo s'élève à 26,8 M€.

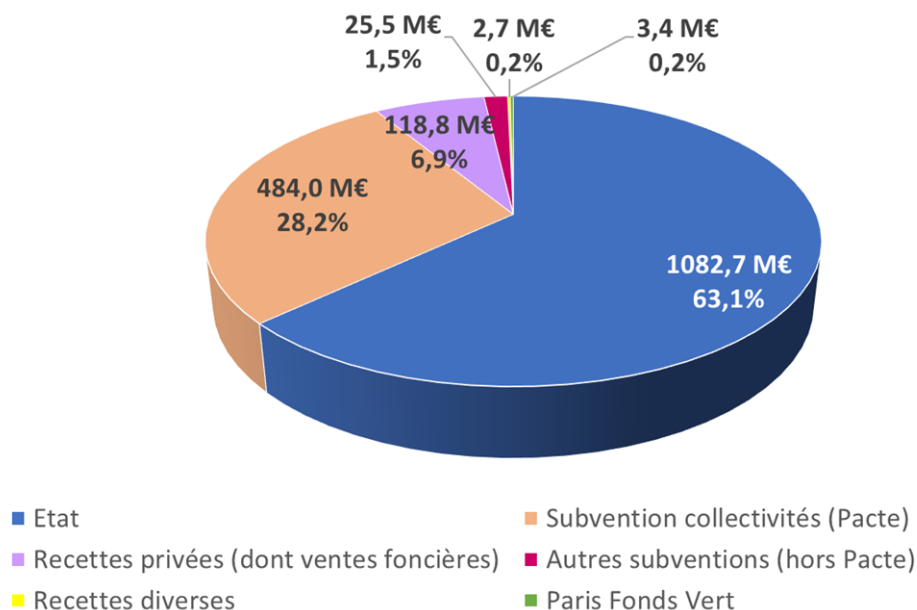
Enfin, elle a perçu des promoteurs des redevances pour occupation précaire de la ZAC VOP et des recettes relatives à la gestion des comptes des dépenses d'intérêt commun, soit un montant total de 1,9 M€ HT⁸⁰.

Au total, les fonds versés par les promoteurs s'élèvent à 118,8 M€ HT à la fin de l'année 2024.

⁷⁹ Bien que les cessions des terrains consenties par un aménageur n'entrent pas dans le champ des règles de la commande publique, la Solideo a décidé d'organiser une procédure de publicité et de mise en concurrence préalable à la passation des cessions, afin de préserver une égale concurrence entre opérateurs économiques.

⁸⁰ Il s'agit de dépenses communes à la Solideo et aux promoteurs nécessaires à la réalisation du chantier (clôtures, gardiennage, nettoyage, éclairage...) qui sont refacturées par le maître d'ouvrage aux promoteurs selon une clé de répartition prévue dans les conventions.

Graphique n° 5 : Cumul des recettes comptabilisées par la Solideo de 2018 à décembre 2024 en M€ (HT)

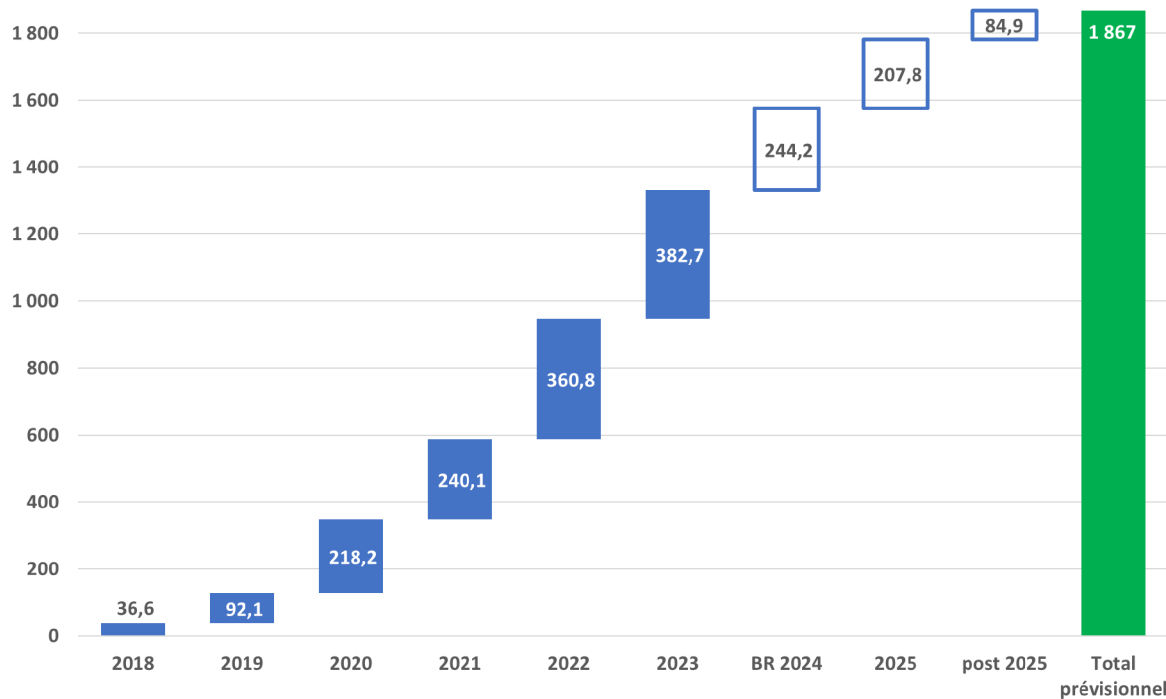


Source : Cour des comptes

La Solideo a comptabilisé 1 717 M€ de recettes cumulées à la fin de l'exercice 2024, ce qui représente 93 % des recettes attendues.

3.2.2 Une exécution budgétaire conforme aux prévisions

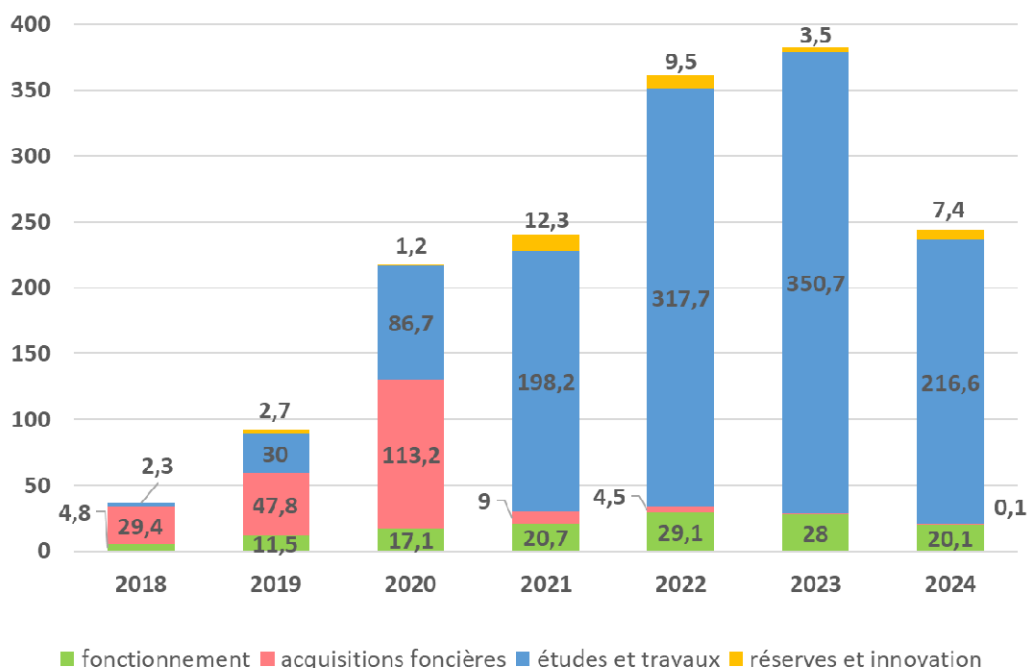
La prévision pluriannuelle de dépense à terminaison, actualisée à l'occasion de l'adoption du budget initial 2025, s'élève à 1 867 M€ en décembre 2024, financée par les concours publics retracés dans la maquette financière de la Solideo à hauteur de 1 681 M€, ainsi que par d'autres recettes d'un montant de 186 M€ (dont 126 M€ de recettes de cessions foncières, 40 M€ de subventions publiques, 10 M€ de produits de cession du Paris Fonds Vert et 10 M€ de recettes diverses). La consommation des crédits du budget pluriannuel était de 84 % à la fin de l'année 2024, et devrait atteindre 95 % fin 2025, la prévision de dépenses en phase héritage étant estimée à 85 M€. À la fin de l'exercice 2024, 92 % des titres de recette ont été émis, ce pourcentage devrait atteindre 98 % à la fin de l'année 2025.

Graphique n° 6 : Évolution du budget de la Solideo en droits constatés, en M€ courants

Source : Cour des comptes. Budgets exécutés de 2018 à 2023, prévisions budgétaires pour les exercices suivants

L'exercice 2020 a été marqué par les acquisitions de terrains qui ont consommé la moitié du budget (113,2 M€ sur 218,2 M€), la déconstruction des bâtiments existants et les travaux de viabilisation des espaces publics de la ZAC VOP. Les budgets des exercices 2021 et 2022 ont été en grande partie consacrés aux travaux de gros œuvre. L'année 2023 a vu l'achèvement des travaux et la forte montée en puissance des travaux d'aménagements des espaces publics dans leur configuration Jeux. L'exercice 2024 marque la fin des travaux nécessaires aux Jeux et le début des premiers jalons de la phase héritage.

Graphique n° 7 : L'exécution budgétaire, en M€ courants



Données provisoires pour 2024

Source : Cour des comptes

Le budget pluriannuel de fonctionnement de la Solideo est passé de 104 M€₂₀₁₆ en 2018 à 144,7 M€_{courants} en décembre 2023. Il a été revalorisé une première fois de 8,4 M€_{courants} à l'occasion de l'indexation de juillet 2021. Il a été abondé de 20,8 M€_{courants} dans la maquette de mars 2022 afin de permettre le recrutement de 19 ETP supplémentaires. L'État a financé cette revalorisation à hauteur de 14,4 M€, ce surcoût étant notamment gagé par la minoration en 2025 de la subvention de l'État à la Solideo à due concurrence des plus-values issues des crédits investis par elle dans le Paris fonds vert. Le solde de 6,4 M€ a été pris en charge par les principaux co-financeurs de la Solideo (Région Ile-de-France, Ville de Paris, département de Seine-Saint-Denis et Métropole du Grand Paris). Le budget a été de nouveau abondé de 6,6 M€_{courants} en décembre 2022 afin de permettre notamment le recrutement de 6 ETP et le versement des primes de fidélisation (cf. point 5.1.2). Enfin, une dernière revalorisation de 5 M€_{courants} s'est révélée nécessaire en décembre 2023 en raison de la décroissance moins rapide que prévu des effectifs sur 2024. Ces deux dernières revalorisations (11,6 M€) ont été financées intégralement par l'État. Au total, le budget de fonctionnement de la Solideo a été revalorisé de 40,8 M€_{courants}, ce qui correspond à une augmentation de 23,3 M€₂₀₁₆.

Tableau n° 4 : Trajectoire budgétaire de la Solideo, en M€ courants

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	BR 2024	2025	post 2025	Total
<i>ouvrages sous MOA Solideo</i>	30,5	57,6	145,3	68,5	78,7	150,7	86,5	74,7	65,1	757,6
<i>ouvrages sous autres MOA</i>	1,2	20,3	54,5	138,7	243,5	200,4	130,2	71,3	0,0	860,1
<i>fonctionnement</i>	4,8	11,5	17,2	20,7	29,1	28,0	20,1	12,1	1,2	144,7
<i>réserves et innovation</i>	0,0	2,7	1,2	12,3	9,5	3,5	7,4	49,7	18,5	104,8
	36,5	92,1	218,2	240,2	360,8	382,6	244,2	207,8	84,8	1 867,2

Note : montants exécutés pour 2018 à 2023, montants provisoires pour 2024 et au-delà.

** La ligne « Réserves et innovation » inclut la réserve pour compléments de programme, la provision pour restitution des avances d'indexation (22,8 M€ en 2025), le Paris Fonds vert et le Fonds d'innovation.*

Source : Solideo

3.3 Une fonction financière qui s'est progressivement renforcée

3.3.1 Une fonction financière restructurée et renforcée après une période de dysfonctionnements

La fonction financière s'est progressivement professionnalisée après des débuts difficiles. La Solideo ne s'est pas dotée au démarrage d'une véritable direction financière, mais d'un service financier rattaché au secrétariat général, composé de deux gestionnaires administratives et financières. La direction des finances s'est dotée en septembre 2020 d'un directeur financier. Outre le directeur des finances, elle comprenait au début de l'année 2024 un pôle de gestion administrative et financière (6 ETP), un pôle de gestion des marchés (2 ETP), un pôle de contrôle de gestion (3 ETP) et un service facturier (3 ETP) intégré dans le périmètre de responsabilité de l'ordonnateur. L'établissement dispose également d'un comptable public assisté de trois gestionnaires⁸¹.

La mise en place d'un service facturier dès 2018, alors que les procédures internes n'étaient pas encore stabilisées, a fortement perturbé la chaîne de la dépense. La fonction financière a été reconfigurée au printemps 2021 afin d'adopter une organisation classique de la chaîne de la dépense publique : l'ordonnateur effectue le mandatement des factures et l'agent comptable intervient au moment de la prise en charge des demandes de paiement.

Pour améliorer la qualité de la chaîne de la dépense et clarifier le rôle de chaque acteur, six fiches de procédures sur le processus de la chaîne de la dépense ont été rédigées. Elles ont pour objet d'identifier et de décrire les étapes majeures et les contrôles associés diligentés par la direction des finances. Ces contrôles de premier niveau sont complétés par les contrôles de conformité de deuxième niveau régulièrement réalisés par la direction du contrôle interne et conformité. Ces contrôles de deuxième niveau ont vocation à s'assurer à la fois de la réalité et de la qualité des contrôles effectués par la direction des finances. La dématérialisation de

⁸¹ L'agent comptable de la Solideo est également agent comptable, en adjonction de service, de l'Établissement public chargé de la conservation et de la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris.

certaines procédures (demande d'engagement juridique, constatation du service fait par les services opérationnels) a contribué à simplifier la chaîne de la dépense sans abaisser le niveau de conformité des actes. Les documents administratifs sont pour l'essentiel établis et signés électroniquement. Les mesures de simplification pilotées par le responsable du contrôle interne, en liaison avec le directeur financier et l'agent comptable, ont permis un fonctionnement fluide de la fonction financière lors de la montée en charge de l'établissement.

3.3.2 Un pilotage budgétaire qui s'est doté d'outils de reporting à partir de 2020

Différents outils ont été mis en place depuis 2020 pour piloter la gestion financière au sein de l'établissement, informer les tutelles et le comité d'audit et accompagner la hausse de l'activité. Depuis le 1^{er} janvier 2021, l'agent comptable adresse un compte rendu d'activité mensuel au comité de direction de l'établissement pour l'informer sur les principales données financières et comptables. Par ailleurs, chaque revue de projet sur le VOP et le CDM ou les autres ouvrages sous maîtrise d'ouvrage de la Solideo est précédée d'une revue financière dont la synthèse est présentée lors de la revue de projet. Ces revues, tenues toutes les six semaines environ pour les villages et tous les trimestres pour les autres ouvrages, mettent en évidence, par poste budgétaire, les éventuels dépassements de budget, les prélèvements au titre des aléas, les modifications de programme qui doivent faire l'objet d'une recette à facturer aux promoteurs ou au COJOP et les arbitrages à solliciter.

En outre, un tableau de bord financier reflétant l'avancement financier des ouvrages sous MOA de la Solideo est produit mensuellement. Il présente :

- par ouvrage, un état de l'avancement des montants engagés et des droits constatés par rapport au budget pluriannuel et au budget l'exercice ;
- par co-financeur, un état de l'avancement des recettes issues du pacte financier (titres émis, encaissés) ;
- par ouvrage, l'état des autres recettes intégrées au bilan des ouvrages (titres émis, encaissés) ;
- par objet, les sommes facturées par la Solideo au COJOP (titres émis, encaissés) ;
- par direction ou service, l'avancement des montants engagés et des droits constatés sur les budgets de fonctionnement ;
- le solde de trésorerie.

Un tableau de bord est également produit mensuellement à destination des responsables de direction ou de service. Cet état met en évidence, par poste budgétaire, le budget pluriannuel, le cumul des montants engagés ainsi que les droits constatés cumulés, le budget annuel, le montant des engagements et les droits constatés sur l'exercice.

3.3.3 Des délais de paiement longtemps excessifs

Les dysfonctionnements du service facturier ont occasionné des retards dans le traitement des factures, qui se sont traduits par un allongement du délai global de paiement (52,3 jours en moyenne en 2020). Des mesures correctives ont été prises et un tableau de bord

des factures en instance est produit chaque semaine et présenté mensuellement en comité de direction. Le stock de factures en souffrance a été progressivement résorbé, et le délai de paiement n'était plus que de 25,9 jours en 2023, en-deçà du délai réglementaire de 30 jours⁸². Les intérêts moratoires sont automatiquement comptabilisés dans le logiciel financier Sifow ; toutefois, leur mise en paiement n'est pas automatique, et n'intervient que lorsque le fournisseur l'exige. Ainsi, 54 331 euros d'intérêts moratoires ont été payés aux fournisseurs en 2023, alors que le montant des intérêts moratoires dus s'élevait à 0,5 M€, soit près de dix fois plus. La charge à payer comptabilisée en fin d'exercice 2024, qui correspond au montant cumulé des intérêts moratoires qui devraient être payés aux fournisseurs, est de 1,9 M€.

La décision de ne plus payer systématiquement les intérêts moratoires aurait été prise en comité de direction, sans que cette règle soit formellement écrite. Il s'agissait, selon l'agent comptable de l'établissement, de donner la priorité au traitement des factures reçues afin de réduire le délai de paiement. Cette pratique n'en contrevient pas moins aux dispositions du code de la commande publique qui précise que le paiement des intérêts moratoires est de droit lorsque le délai légal de paiement est dépassé⁸³. De plus, cette pratique est en contradiction avec l'objectif affiché de favoriser l'accès aux marchés pour les TPE/PME.

Tableau n° 5 : Factures, délai de paiement et intérêts moratoires de la Solideo par exercice (en €)

	Nombre de factures traitées	Délai moyen de paiement en jours	Intérêts moratoires comptabilisés, en €	Intérêts moratoires payés, en €
2019	625	32,2	10 820	4 880
2020	2 079	52,3	336 049	0
2021	2 872	37,8	264 251	221 607
2022	5 444	32,9	363 114	42 615
2023	6 786	25,9	535 799	54 331
2024	nd	nd	684 340	nd

Source : Cour des comptes

3.3.4 Une trésorerie constamment supérieure aux prévisions

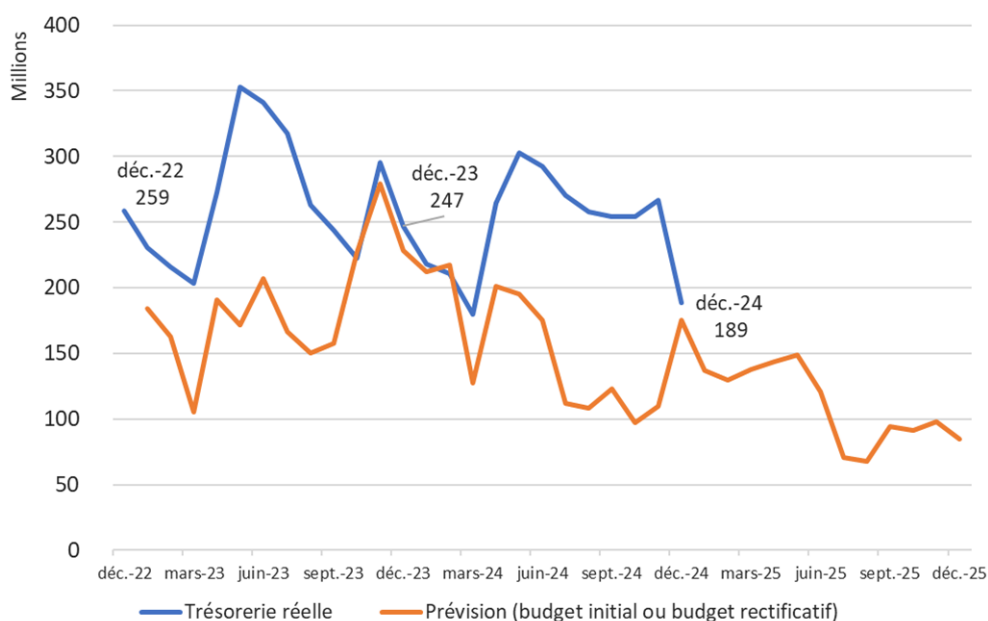
La Solideo s'est dotée d'un plan de trésorerie annuel dès 2019, mais il a fallu attendre le dernier trimestre 2022 pour que celui-ci soit bâti sur une échelle pluriannuelle. Ce plan pluriannuel, réactualisé à chaque budget, ne fait pas apparaître de besoins de trésorerie, celle-ci restant positive jusqu'en 2025. Il intègre une hypothèse de versement par les collectivités de leurs quotes-parts de financement de la seconde indexation, et des sommes appelées suite à l'augmentation du budget de fonctionnement. Les appels de fonds se font pour les deux tiers sur l'exercice 2024, le solde étant appelé en 2025. L'État, pour sa part, a commencé à verser dès 2023 une subvention complémentaire à la Solideo au titre de la seconde indexation.

⁸² Article R. 2192-10 du code de la commande publique.

⁸³ L'article L. 2192-13 du code de la commande publique dispose que « dès le lendemain de l'expiration du délai de paiement ou de l'échéance prévue par le marché, le retard de paiement fait courir, de plein droit et sans autre formalité, des intérêts moratoires dont le taux est fixé par voie réglementaire ». Il en va de même de l'indemnité forfaitaire pour frais de recouvrement de 40 euros prévue à l'article D. 2192-35 du même code.

Le niveau de trésorerie constaté en fin d'exercice est constamment supérieur à la prévision. Selon la Solideo, les collectivités n'adressent pas à temps leurs appels de fonds malgré les relances qui leur sont adressées, ce qui occasionne des retards de décaissement. À la fin de l'exercice 2024, le solde de trésorerie de la Solideo était de 188,6 M€. Fin 2025, la Solideo prévoit une trésorerie d'environ 85 M€. Ce montant doit permettre de financer les travaux d'héritage non réalisés au 31 décembre 2025 et de couvrir ses charges de fonctionnement. Le budget pluriannuel présenté en décembre 2024 prévoit une dépense de 84,8 M€ au-delà de 2025 : 65,1 M€ pour la fin des ouvrages sous maîtrise d'ouvrage Solideo, 1,2 M€ de fonctionnement et 18,5 M€ de réserve pour compléments de programme.

Graphique n° 8 : La trésorerie de la Solideo, en M€



Source : Cour des comptes d'après données Solideo

3.4 Des flux financiers entre la Solideo et le COJOP caractérisés par des transferts indirects en faveur de ce dernier

Les relations contractuelles entre le COJOP et la Solideo se sont traduites par des flux financiers entre les deux opérateurs. La Solideo a réalisé certaines infrastructures temporaires et versé des indemnités aux promoteurs immobiliers pour le compte du COJOP. La trésorerie de la Solideo a également été sollicitée sur décision interministérielle pour abonder les ressources du COJOP.

3.4.1 La réalisation des installations temporaires confiées à la Solideo

Outre les ouvrages pérennes dont la maîtrise d'ouvrage a été confiée à la Solideo, le village olympique comportait des installations temporaires (bâtiments temporaires, structures légères, équipements et installations diverses...) dont la réalisation incombait au COJOP. Toutefois, en raison de la simultanéité, de la complémentarité et de l'imbrication des travaux devant être réalisés par la Solideo et de ceux relatifs aux infrastructures provisoires à réaliser par le COJOP, il a été jugé plus pertinent de confier la réalisation de certaines installations temporaires à un seul maître d'ouvrage. Cette coopération entre les deux entités, qui permettait d'optimiser les moyens techniques, humains et financiers, a été formalisée dans deux conventions cadres désignant la Solideo comme maître d'ouvrage unique de plusieurs opérations. Sur le VOP, la contractualisation portait sur huit plateformes temporaires (gare routière pour les bus, parkings, entrepôt logistique...) pour un montant de 10,25 M€ HT₂₀₁₉ (hors frais de gestion). Le programme confié à la Solideo sur le CDM était plus limité. Il portait sur la réalisation et le démontage de sept plateformes temporaires (espaces d'accueil des spectateurs, zone de pratique et tribune, zone technique) pour un coût total de 1,59 M€ HT valeur août 2021 (hors frais de gestion).

Tableau n° 6 : Bilan des installations temporaires réalisées par la Solideo pour le compte du COJOP, en M€ HT, sur la période 2019-2024

	Montant prévisionnel prévu dans la convention	Montant engagé par la Solideo	Montant payé par la Solideo
Village Olympique	12,22	9,94	8,36
<i>dont travaux et études</i>	11,58	9,39	7,81
<i>dont frais de gestion</i>	0,64	0,55	0,55
Village des médias	1,73	1,46	0,88
<i>dont travaux et études</i>	1,59	1,28	1,17
<i>dont frais de gestion</i>	0,20	0,04	0,03
TOTAL	14,06	11,40	9,24

Source : Solideo. Situation au 21 octobre 2024

Le coût des ouvrages provisoires, comprenant les études techniques et les travaux, était pris en charge par la Solideo. Conformément aux dispositions contractuelles, la Solideo envoyait trimestriellement au COJOP des appels de fonds qui représentaient, pour une date donnée, l'état des paiements réalisés par la Solideo vis-à-vis de ses prestataires et l'estimation des dépenses à réaliser pour le trimestre à venir. En contrepartie des missions qu'elle a réalisées pour le compte du COJOP, la Solideo a facturé des frais de structure dont le montant forfaitaire était de 120 000 € HT par an pour le VOP, soit un total de 640 000 € HT⁸⁴. Les frais de gestion relatifs aux travaux du CDM s'élevaient quant à eux à 200 000 € HT. À la fin du mois d'octobre 2024, la Solideo a procédé à onze appels de fonds d'un montant de 12,2 M€ HT pour le VOP

⁸⁴ Pour la période du 1^{er} mars 2019 au 1^{er} mars 2020, la convention prévoit que les frais de structure s'élèvent à un montant total de 40 000 € HT.

et à un seul appel de fonds pour le CDM, d'un montant de 0,6 M€ en raison du démarrage plus tardif des travaux. Des dépenses complémentaires devaient être engagées en phase héritage pour la déconstruction des plateformes. Les travaux réalisés pour le compte du COJOP ont été traités en comptes de tiers et n'ont pas eu d'incidence sur le budget de la Solideo⁸⁵.

Toutes les installations provisoires réalisées par la Solideo ont été mises à disposition du COJOP dans le respect des délais calendaires.

Le montant total des travaux d'infrastructures provisoires prévus par la Solideo pour le compte du COJOP sur le village olympique et le village des médias s'élevait à 14,1 M€_{courants} en 2024.

3.4.2 Les indemnités versées aux opérateurs immobiliers

3.4.2.1 Les indemnités de la ZAC Village olympique et paralympique

Le COJOP a donné mandat à la Solideo de verser, en son nom et pour son compte, aux maîtres d'ouvrage intervenant sur les secteurs A, B, D et E de la ZAC VOP ainsi que sur le secteur « Village Olympique » de la ZAC « Écoquartier Fluvial », l'indemnité relative à l'immobilisation des ouvrages pendant la phase JOP et celle relative aux travaux nécessaires à l'adaptation desdits ouvrages, avant et après leur occupation par Paris 2024 pour les besoins des JOP. Le montant de ces indemnités était fixé par la convention cadre entre la Solideo et le COJOP du 17 décembre 2019 et ses avenants, ainsi que par les conventions d'objectifs et leurs avenants signés entre Paris 2024, la Solideo et les promoteurs (cf. Annexe 5).

Le montant de ces indemnités a été fixé en considération, d'une part, d'une durée d'occupation de huit mois par Paris 2024 et, d'autre part, de la durée estimée des travaux d'adaptation des ouvrages, variable selon les locaux. Elle ne comprenait pas les coûts de remise en état des ouvrages qui auraient résulté d'une utilisation anormale des ouvrages pendant la phase JOP. La convention précisait que le COJOP s'engageait à prendre en charge les éventuelles dégradations résultant d'une usure anormale des ouvrages et à remettre les biens en état avant le 1^{er} novembre 2024, ou à financer la remise en état de ces biens dans les conditions définies par la convention d'utilisation du site, alors à conclure avec chacun des maîtres d'ouvrage. Le montant de ces indemnités s'est établi à 145,3 M€ après négociation entre les parties prenantes (Solideo, COJOP et promoteurs immobiliers)⁸⁶. Aux termes d'un arbitrage interministériel, alors que le COJOP aurait dû supporter l'intégralité de ces indemnités, la Solideo en a pris une partie à sa charge (5,9 M€, soit 4 % du montant total), la part financée par le COJOP s'établissant alors à 139,4 M€. La part prise en charge par la Solideo correspondait

⁸⁵ Les dépenses réalisées par la Solideo font l'objet d'une ré-imputation budgétaire, comptable et analytique sur les comptes de tiers et ne sont pas intégrées aux opérations liées à la norme 23. En revanche, les frais de gestion facturés par la Solideo au COJOP font l'objet d'une recette budgétaire.

⁸⁶ Initialement fixée à 603 € HT / m², l'indemnité de reconversion a été augmentée une première fois de 15 % et portée à 693,5 € HT / m², les promoteurs estimant que l'indemnité était trop faible au regard des programmes du COJOP et des ambitions environnementales et architecturales affichées dans les cahiers des charges. Sur les secteurs A et B de la ZAC du VOP, la SAS Seine Ampère, déjà propriétaire du terrain sur lequel un projet immobilier préexistait aux Jeux, a estimé que ce montant de 693,5 € HT / m² ne correspondait pas à son modèle économique. L'indemnité a alors été portée à 850 € / m² au terme de longues négociations.

à la différence entre l'indemnité initiale (693,5 € HT) et celle négociée avec le promoteur (850 € HT), soit 156,50 € HT / m².

À l'automne 2024, la Solideo avait versé aux opérateurs immobiliers la totalité des indemnités d'immobilisations (55,3 M€ dont 1 M€ sur son budget propre), ainsi que les deux premières échéances prévues dans la convention cadre pour les indemnités de réversibilité, soit 54 M€ d'indemnités dont 2,9 M€ sur son budget, ainsi que 51,1 M€ au nom et pour le compte du COJOP⁸⁷, le solde de 40 % devant être versé au démarrage des travaux de remise en état de l'ouvrage sur présentation de l'état des lieux de sortie établi entre le COJOP et les maîtres d'ouvrage, soit au plus tard le 1^{er} novembre 2024.

Sollicité par la Solideo en septembre 2024 pour le versement de sa part évaluée à 40,9 M€ TTC, le COJOP a déclaré qu'il ne disposait pas de la trésorerie suffisante pour honorer ses engagements. Avec l'accord de leurs tutelles, les parties sont convenues de signer un avenant à la convention cadre afin que le dernier versement aux promoteurs du VOP soit opéré par la Solideo avant réception des fonds par le COJOP. L'avenant n° 6 à la convention cadre, approuvé par le conseil d'administration de la Solideo le 15 octobre 2024, autorisait le directeur général à consentir au COJOP une avance de trésorerie de 40,9 M€ jusqu'au 15 avril 2025. Le remboursement était assorti d'intérêts afin de ne pas être assimilé à une libéralité au profit de l'association. Ce prêt n'était pas assorti de la garantie de l'État, la convention modifiée disposant simplement que « *par exception au remboursement normal de l'avance prévu à la date d'échéance, Paris 2024 sera en droit de rembourser l'encours de l'avance par anticipation sans pénalité, en totalité ou en partie (selon le cas) en fonction de ses fonds disponibles et prioritairement par rapport au règlement de ses autres dettes* » ; en revanche, des intérêts de retard étaient prévus en cas de paiement intervenant au-delà de l'échéance.

Tableau n° 7 : Les indemnités dues aux opérateurs immobiliers du VOP, en M€

	Indemnités de réversibilité (HT)*	Indemnités d'immobilisation	Total
Indemnités prises en charge par le COJOP	85,17	54,23	139,40
Indemnités prises en charge par la Solideo	4,87	1,03	5,90
TOTAL	90,04	55,26	145,30

* Seules les indemnités de réversibilité sont soumises à la TVA

Source : Solideo

3.4.2.2 Les indemnités de la ZAC Village des médias

La convention cadre entre la Solideo et le COJOP relative à la ZAC du CDM prévoyait le versement aux opérateurs immobiliers d'une indemnité relative à l'immobilisation des ouvrages durant les Jeux, d'un montant forfaitaire de 3,3 M€ HT₂₀₁₆ (3,9 M€_{courants})⁸⁸. Cette

⁸⁷ La part des indemnités prise en charge par le COJOP était gérée en compte de tiers par la Solideo et n'apparaissait donc pas dans son budget.

⁸⁸ Il n'est pas prévu de travaux de réversibilité pour les logements pour CDM car ils seront livrés en mode « héritage ».

indemnité a été versée en totalité aux promoteurs à l'occasion de la remise des ouvrages en mai 2024. La décision d'imputer ce coût à la Solideo a été prise en octobre 2020 par un arbitrage interministériel à l'occasion de la révision du périmètre de la maquette.

Au total, la Solideo a réglé sur son budget propre 9,8 M€ aux promoteurs immobiliers au titre des indemnités d'immobilisation et de réversibilité qui auraient dû être prises en charge par le COJOP. Cette situation laisse paraître le rôle d'opérateur pour le compte de l'État qu'a endossé la Solideo.

3.4.3 La participation au financement du bilan d'exploitation du village des médias

Outre les indemnités à verser aux promoteurs pour l'immobilisation des ouvrages en phase Jeux, la convention entre la Solideo et le COJOP relative à la ZAC CDM prévoyait également une « *participation financière* » de la Solideo au COJOP d'un montant maximum de 4,6 M€ HT₂₀₁₆ dans le cas où l'exploitation du village des médias se révélerait déficitaire⁸⁹. En effet, le COJOP estimait qu'il lui serait difficile d'atteindre un équilibre financier sur cette opération qui n'était pas nécessaire à la réalisation des Jeux. Cette participation a résulté d'un arbitrage interministériel ; elle a été affectée au financement des travaux d'aménagement et d'équipement des locaux destinés aux journalistes et aux techniciens, ainsi qu'aux équipements de sécurité incendie⁹⁰. Le bilan provisoire établi par le COJOP en décembre 2024 faisait état d'un déficit dû à de moindres recettes⁹¹. En conséquence, après un premier versement de 2,4 M€ en décembre 2023, la Solideo a comptabilisé une charge de 3,2 M€ en décembre 2024, soit une contribution totale de 5,6 M€_{courants}.

3.4.4 Un transfert indirect au profit du COJOP

Initialement fixée à 80 M€ dans le dossier de candidature des Jeux, la contribution de l'État au budget du COJOP a été augmentée une première fois de 44,5 M€ dans le cadre de la loi de fin de gestion pour 2023 et une seconde fois de 33,3 M€ en 2024. Cette contribution additionnelle, annoncée au conseil d'administration du COJOP du 10 juin 2024 afin de sécuriser la trajectoire financière de Paris 2024, a en réalité été financée en grande partie par les crédits non consommés par la Solideo. En effet, l'État bénéficie, au même titre que les autres cofinanceurs publics *au prorata* de leur apport initial, d'une partie des provisions non utilisées qui avaient été constituées pour faire face aux aléas déjà évoqués (compléments de programmes, inflation...) pour un montant de 19,4 M€⁹². En outre, l'État récupérait une partie de l'avance de

⁸⁹ Article 19 de la convention du 19 janvier 2022, modifiée par avenant en juillet 2023. Le COJOP a fait valoir qu'il lui serait difficile d'équilibrer le bilan d'exploitation des médias sur la seule période de mise à disposition exclusive à son profit, soit du 1^{er} mars 2024 pour les résidences gérées et du 1^{er} avril 2024 pour les logements familiaux au 29 octobre 2024 au plus tard.

⁹⁰ Le financement intègre les surcoûts liés à la mise en œuvre des dispositions constructives et techniques allant au-delà de la réglementation relative à la protection contre l'incendie des bâtiments d'habitation.

⁹¹ Sur les 19,1 M€ de recettes attendues, seuls 9,8 M€ ont été versés par Olympic Broadcasting Services (OBS), filiale du CIO.

⁹² L'article 8 de la convention cadre entre la Solideo et le COJOP du 21 avril 2021 encadrait l'utilisation de la réserve pour évolutions programmatiques. Celle-ci n'était censée financer que les coûts et les surcoûts des

trésorerie consentie à la Solideo lors de l'investissement dans le Paris fonds vert (10,5 M€) en anticipant un potentiel gain (cf. 2.1.3.2). La somme gagée sur le budget de la Solideo au profit du COJOP s'élevait ainsi au total à 29,9 M€. Ce « prélèvement » par l'État s'est opéré par une diminution à due concurrence de la subvention pour charges de service public versée à la Solideo.

Tableau n° 8 : Détail des charges supportées par la Solideo pour le compte du COJOP, en M€

<i>Objet</i>	<i>Montant</i>
Indemnités d'immobilisation et de réversibilité du Village olympique	5,90
Indemnités d'immobilisation du Village des médias	3,90
Couverture déficit exploitation village des médias	5,63
Prélèvement en vue de l'équilibre des comptes du COJOP	29,90
<i>dont réserve constituée pour faire face aux situations d'imprévisibilité dans les marchés publics</i>	<i>12,5</i>
<i>dont réserves résiduelles et de restitution d'avance pour indexation</i>	<i>4,9</i>
<i>dont provision constituée en vue d'un éventuel contentieux</i>	<i>2</i>
<i>dont récupération de l'avance de trésorerie consentie à la Solideo lors de l'investissement dans le Paris fonds vert</i>	<i>10,5</i>
Total des charges supportées par la Solideo	45,36
Avance de trésorerie (remboursable en avril 2025)	40,90

Source : Cour des comptes

Note : les travaux d'infrastructures temporaires réalisés par la Solideo pour le compte du COJOP ne sont pas pris en compte dans la mesure où le COJOP rembourse à la Solideo les sommes avancées.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La Solideo est soumise aux dispositions du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. En outre, pour les opérations dont elle a la maîtrise d'ouvrage, elle est, comme tout établissement d'aménagement, soumise à la norme comptable 23. Elle a par ailleurs choisi de faire certifier ses comptes : les comptes de tous les exercices 2020 à 2024 ont été certifiés sans réserve.

Son périmètre budgétaire ne coïncide pas parfaitement avec celui de la maquette financière, puisqu'elle perçoit des subventions pour des ouvrages dont la maîtrise d'ouvrage lui a été déléguée ainsi que des recettes dites « privées », essentiellement le produit des ventes de terrains aux groupements de promoteurs immobiliers.

La fonction financière, qui avait connu au départ des difficultés, s'est structurée progressivement, de même que la mise en place de procédures visant à améliorer la qualité de la chaîne de dépenses et la mise en place de la direction du contrôle interne et de la conformité.

évolutions de programme en lien avec les JOP qui seraient imposées aux maîtres d'ouvrage par des tiers ; les surcoûts constatés après gestion de crise ; la réalisation ou la poursuite d'un ouvrage ou opération olympique et paralympique comportant une dimension héritage.

Toutefois, sur les exercices examinés, l'établissement ne s'est pas systématiquement acquitté des intérêts moratoires dus, en contradiction avec le code de la commande publique. Il dispose également d'une trésorerie importante, supérieure aux prévisions. Enfin, les relations contractuelles entre le COJOP et la Solideo se sont traduites par des flux financiers entre les deux structures, en faveur du COJOP : la Solideo a en effet pris en charge une partie des indemnités dues aux promoteurs immobiliers au titre de la réversibilité (coût de reconversion des locaux après la période des Jeux) sur le village olympique et au titre de l'immobilisation des bâtiments des deux villages pendant la période des Jeux, ainsi que les surcoûts d'aménagement et d'équipement des locaux destinés aux journalistes et aux techniciens sur le village des médias. Enfin, un moindre versement de 29,9 M€ sur la subvention versée par l'État à la Solideo en 2024 a été arbitrée au printemps 2024 afin de pouvoir augmenter la part d'argent public versé au COJOP, portant à 45,36 M€ le total des charges supportées par la Solideo pour le compte du COJOP.

4 LA COMMANDE PUBLIQUE : UNE MONTEE EN CHARGE PROGRESSIVE DE L'ORGANISATION

En tant qu'EPIC, la Solideo est soumise aux dispositions du code de la commande publique. Après une phase transitoire en 2018 au cours de laquelle la fonction achats était conduite avec l'appui de l'établissement public Grand Paris Aménagement, la Solideo a bâti son propre service et a rédigé des procédures d'achat régulièrement mises à jour.

4.1 Une fonction achats et marchés progressivement organisée

La Solideo a mis en place en juillet 2018 un service des marchés au sein de la direction des affaires juridiques. Outre le responsable des achats, adjoint à la directrice juridique, celui-ci comprend deux juristes et deux managers de contrats. Ces deux managers de contrats, placés sous l'autorité hiérarchique de la direction juridique et sous l'autorité fonctionnelle de la direction de la maîtrise d'ouvrage, suivent l'exécution juridique et financière des marchés, de la notification à la clôture. Ils ont un rôle essentiel de conseil des directeurs opérationnels. Ils s'assurent que l'exécution est faite conformément aux engagements des parties, en préservant les droits de la Solideo et en limitant les risques juridiques et contentieux.

Lors de sa création, en l'absence de moyens humains suffisants, la Solideo a bénéficié pendant quelques mois de l'appui des services de l'établissement public GPA pour passer ses premiers marchés. L'absence d'un cadrage juridique propre à la Solideo peut expliquer les manquements constatés ultérieurement dans les procédures. C'est seulement à compter de l'arrivée d'une directrice juridique, puis de son adjoint responsable des marchés, que l'établissement a pu se doter de procédures d'achat en février 2019. Un guide des achats, régulièrement mis à jour, auquel sont associées des fiches procédures⁹³, un tableau de synthèse des procédures de passation, ainsi que le rappel des seuils de visa du CGefi ont ainsi été réalisés.

L'établissement a fait le choix de centraliser la fonction achats en confiant au service le soin de recenser les besoins et d'élaborer tous les marchés supérieurs à 40 000 € HT, seuil en-deçà duquel les achats sont délégués aux directions opérationnelles⁹⁴. L'exécution des marchés relève de la direction financière, à l'exception des marchés de moins de 40 000 € HT. Toutefois, les avenants et les marchés subséquents des accords-cadres restent validés par la direction juridique.

La comitologie mise en place comprend un comité d'engagement réuni tous les 15 jours sous la présidence du secrétaire général pour valider les demandes d'achat d'un montant

⁹³ Une première version de ces fiches a été éditée fin 2019 pour celles concernant la sécurisation des réunions, la composition des jurys, le comité d'engagement, le règlement intérieur relatif à la composition et au fonctionnement des jurys de concours. Les fiches sur le « *sourcing* », la répartition des tâches de passation et exécution des marchés et la gestion des réclamations ont été rédigées en 2023.

⁹⁴ Les directions opérationnelles sont toutefois accompagnées par la direction juridique dès lors que le marché fait l'objet d'une mise en concurrence.

supérieur à 90 000 € HT pour les travaux et 40 000 € HT pour les fournitures et services⁹⁵. De plus, une commission des marchés est chargée de donner un avis au pouvoir adjudicateur. Un rapport de présentation détaillé est élaboré à l'issue de chaque attribution de marché par les responsables opérationnels. Cette transparence dans le choix des candidats a permis d'éviter de possibles contentieux.

Suite aux recommandations formulées par l'Agence française anticorruption (AFA) à l'issue de l'audit réalisé en 2020, la Solideo a renforcé ses procédures. Les règles de publicité des marchés à procédure adaptée (MAPA) ont ainsi été adaptées aux caractéristiques des marchés et le tableau d'analyse des offres rendu systématique. Le guide des achats a été enrichi d'un article consacré aux conflits d'intérêts, qui rappelle aux salariés la nécessité de signaler à leur hiérarchie les potentiels conflits d'intérêts qui pourraient les concerner. Afin de sécuriser les procédures et assurer leur bonne exécution, la direction juridique a également sollicité le conseil juridique de cabinets spécialisés. Plusieurs dispositifs réglementaires, tels l'allotissement géographique, le *sourcing*⁹⁶, les accords-cadres en cascade ou encore les clauses de révision de prix prévues dans tous les marchés, ont permis de tenir les délais d'exécution et de se prémunir contre les possibles défaillances de fournisseurs ou des recours abusifs à la théorie de l'imprévisibilité. Ces dispositifs se sont révélés particulièrement utiles dans une période marquée par de nombreux aléas (crise Covid, guerre en Ukraine).

Les achats sont réalisés dans 75 % des cas dans le cadre d'une procédure de mise en concurrence – procédure formalisée ou MAPA. Le reste des achats échappe à la mise en concurrence du fait d'un montant inférieur à 40 000 € ou de la nature de l'achat ou du cocontractant⁹⁷. Afin de veiller au respect des seuils des marchés, un contrôle automatisé a été intégré au logiciel financier, qui déclenche une alerte lorsque le seuil de 40 000 € est atteint pour l'un des codes de la nomenclature achats⁹⁸. En outre, la direction financière réalise systématiquement un contrôle de premier niveau pour chaque engagement. Un contrôle de second niveau a progressivement été mis en œuvre à partir de 2021 par la direction du contrôle interne et conformité (DCIC) qui opère chaque trimestre un contrôle par échantillonnage. Selon les informations communiquées par la Solideo, le taux de conformité des contrôles de deuxième niveau du respect du seuil de 40 000 € s'élève à 100 %, et la correcte imputation du code nomenclature s'élève à 89 %⁹⁹. Dans les faits, les achats inférieurs à 40 000 € réalisés sans publicité ni mise en concurrence représentent une part très faible du volume des achats (1,6 %

⁹⁵ Le comité d'engagement comprend le CGefi, l'agent comptable, la directrice juridique, le directeur financier, le gestionnaire des marchés et les représentants des directions métiers concernées. Le comité examine également les modifications des accords-cadres supérieurs à 5 % et 5 000 € HT, ainsi que les résiliations de marchés dépassant les 40 000 € HT et les transactions au-delà de 25 000 € HT.

⁹⁶ « En pratique, le *sourcing* (ou *sourçage*) correspond aux actions réalisées par un acheteur afin d'identifier les solutions et les fournisseurs susceptibles de répondre à son besoin avant une consultation ou dans un cadre plus largement prospectif. », *Guide pratique de l'achat public innovant*, Direction des affaires juridiques de l'État, mai 2019.

⁹⁷ Données relatives à l'exercice 2023 (cf. annexe). Une part des achats est réalisée auprès de l'UGAP (3,8 % des engagements). Les engagements hors mise en concurrence (environ 4 %) concernent essentiellement des achats tels que adhésions, abonnements, cotisations, honoraires, locations de salles, subventions, etc.

⁹⁸ Le contrôle reste manuel pour les marchés de travaux pour lesquels les seuils sont appréciés par opération et non par nomenclature achats.

⁹⁹ Le taux de conformité est en amélioration. Alors que le contrôle interne avait relevé des dépassements sur huit codes achat en 2021, les contrôles de deuxième niveau effectués en 2022 par la DCIC ont permis de constater à un taux de conformité de 92 % pour le respect du seuil de 40 000 € et de 87 % pour la correcte imputation par code nomenclature.

en 2023). Le contrôle opéré par la Cour sur le respect des seuils (cf. *infra*) révèle des dépassements de seuils plus nombreux que ceux admis par la Solideo.

Toutefois, sans doute pour favoriser le respect des délais, la Solideo n'a guère favorisé l'ouverture de la commission des marchés qu'elle a souhaité mettre en place. En effet, même si elle peut inviter d'autres personnalités en fonction de leur compétence sur l'objet du marché, la commission des marchés n'est ordinairement composée que d'agents de la Solideo – le secrétaire général ou le directeur général adjoint chargé du dossier, le directeur juridique ou son adjoint, le responsable opérationnel et l'agent comptable ; elle n'est pas présidée par une personnalité extérieure, comme il est d'usage dans certains établissements publics¹⁰⁰. Les seules personnalités extérieures qui sont invitées à siéger dans la commission sans voix délibérative sont le CGefi et un représentant de la direction régionale et interdépartementale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DRIETS) d'Ile-de-France. Dès lors, si la composition de la commission des marchés garantit l'expertise technique nécessaire à l'analyse de offres, elle porte un risque d'entre-soi qui n'est guère propice à l'analyse critique ni au débat sur le choix des attributaires¹⁰¹. En outre, les marchés de travaux d'un montant supérieur à 1,5 M€ HT, ainsi que les marchés de fournitures et services au-delà de 150 000 € HT, doivent être soumis pour avis au CGefi. Dans les faits, cette obligation est très formelle : sur plus de 250 avis rendus, la Cour n'a relevé que trois avis mentionnant une observation du CGefi.

Dès l'origine, le conseil d'administration de la Solideo a autorisé le directeur général à engager seul les dépenses dans la limite de 18 M€. Cette délégation très large, motivée par le besoin de réactivité dans la gestion de l'établissement, confère une très grande latitude au directeur général exécutif. Son corollaire a été un quasi dessaisissement du conseil d'administration, puisque dans les faits, seules quatre consultations d'un montant supérieur à 18 M€ lui ont été soumises pour autorisation. Ce seuil très élevé ne permet pas au conseil d'administration d'exercer pleinement sa compétence vis-à-vis des marchés conclus par l'établissement, alors même que la représentation de l'État en son sein est légère.

4.2 Un bilan dans l'ensemble satisfaisant, à l'exception d'un protocole transactionnel conclu sans délégation de signature

La Cour a procédé à l'examen de la passation d'un échantillon représentatif de 54 marchés sur un total de 318 marchés notifiés au printemps 2024, soit 15 % de l'ensemble des marchés. L'échantillon comprend 35 procédures formalisées (appels d'offres, procédures négociées, dialogues compétitifs) ; un marché global de performance ; six marchés à procédure adaptée (MAPA) et neuf marchés passés sans publicité ni mise en concurrence¹⁰². Les trois quarts de ces marchés sont des accords-cadres exécutés par marchés subséquents ou bons de commande. L'échantillon représente un montant total engagé de 146 M€ (marchés subséquents compris). En outre, l'exécution complète de huit marchés de travaux et de deux marchés de

¹⁰⁰ À titre d'exemple, la commission des marchés de VNF est présidée par un conseiller d'État.

¹⁰¹ À l'inverse, les jurys des marchés de maîtrise d'œuvre passés selon la procédure du concours et des marchés globaux comprennent un tiers au moins de personnalités disposant d'une qualification au moins équivalente à celle exigée des candidats pour participer, ainsi que des personnalités dont la participation présente un intérêt particulier.

¹⁰² Le détail de l'échantillon figure en annexe 12.

fournitures courantes et services a été examinée. Cet examen a porté sur la régularité des avenants, l'agrément des sous-traitants, le versement et la récupération des avances, l'application des formules de révision de prix et l'exactitude des décomptes généraux définitifs (DGD) pour les marchés clôturés¹⁰³. La Cour s'est également penchée sur la justification de plusieurs marchés passés sans publicité ni mise en concurrence¹⁰⁴, ainsi que sur les marchés résiliés¹⁰⁵. Enfin, il a été procédé aléatoirement à l'examen de bons de commande et de plusieurs accords-cadres.

4.2.1 Les points saillants de l'analyse

Plusieurs points saillants ressortent de l'analyse :

– onze accords-cadres de l'échantillon présentent une durée supérieure à quatre ans, la durée maximale étant de sept ans. Le code de la commande publique autorise la passation d'accords-cadres pour une durée supérieure à quatre ans dans des cas « *exceptionnels dûment justifiés, notamment par leur l'objet ou par le fait que leur exécution nécessite des investissements amortissables sur une durée supérieure ou par un risque important de restriction de concurrence ou de procédure infructueuse dans le cadre de la procédure de passation d'un accord-cadre engagée par une entité adjudicatrice* » (art. L. 2125-1). Cette justification doit être portée dans le rapport de présentation et dans l'avis d'appel à la concurrence pour les accords-cadres faisant l'objet d'un avis d'appel à la concurrence publié au JOUE¹⁰⁶. Une durée supérieure à quatre ans peut être aisément admise pour des marchés de travaux ou de maîtrise d'œuvre. La Solideo explique ainsi dans un accord-cadre de maîtrise d'œuvre que le marché est passé pour 75 mois renouvelable « *en raison de l'ampleur du projet, de sa complexité et de son caractère inédit, ne pouvant accepter un changement de prestataire avant l'échéance de cet événement international* ». La Solideo regrette qu'aucune disposition permettant de passer des marchés pour une durée supérieure à quatre ans n'ait été introduite dans la loi olympique, ce qui aurait permis de sécuriser les procédures¹⁰⁷. En revanche, une durée longue apparaît plus contestable s'agissant de marchés de prestations intellectuelles. La durée de sept ans du marché d'AMO « *Expertise et management des risques* » en 2018 peut sembler excessive au regard de son objet. La Cour avait alerté lors du premier contrôle de la Solideo sur le risque de dépendance à l'égard de ce cabinet à l'époque où l'opérateur ne disposait pas des ressources suffisantes en interne pour mettre en place ses procédures de contrôle interne. La Solideo assure avoir internalisé ces compétences, le cabinet n'intervenant plus que pour la mise à jour de la cartographie des risques. Un autre exemple concerne le marché de prestations de communication institutionnelle, passé pour six ans en raison de

¹⁰³ Parmi les marchés de travaux étudiés, deux ont fait l'objet d'un contentieux en cours d'instruction.

¹⁰⁴ La passation s'est avérée justifiée par une précédente consultation infructueuse (art. R. 2122-2), par l'existence d'un droit d'exclusivité du titulaire (art. R. 2122-3) ou par la réalisation de prestations similaires attribuées lors d'un marché précédent (art. R.21 22-7).

¹⁰⁵ Quatre marchés résiliés dans l'échantillon dont un pour faute.

¹⁰⁶ Cette mention n'apparaît que sur un seul avis publié au JOUE parmi les accords-cadres examinés.

¹⁰⁷ La seule disposition dérogatoire au code de la commande publique concerne les marchés de conception réalisation qui échappent aux conditions posées au 2° de l'article L. 2171-2 (article 17-1 de la loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024).

l'impossibilité, selon la Solideo, de changer de prestataire avant l'échéance de l'événement international.

– La Solideo a eu recours à plusieurs reprises à la procédure avec négociation (PCN) principalement pour des prestations de maîtrise d'œuvre et des marchés de conception réalisation¹⁰⁸. Le recours à cette procédure dérogatoire doit être justifié et s'inscrire dans l'un des cas prévus par la réglementation. Dans les marchés examinés, le pouvoir adjudicateur justifie le recours à cette procédure par les circonstances particulières liées à la nature des prestations à réaliser, la complexité ou le montage juridique et financier du marché. Cette justification semble contestable pour certains marchés d'AMO d'autant qu'ils sont pour la plupart passés pour une durée supérieure à quatre ans. C'est le cas du marché d'« *expertise et management des risques* » déjà évoqué ou du marché de « *prestations d'assistance maîtrise d'ouvrage pour l'animation, participation citoyenne et communication chantier autour des projets de la Solideo* ». De plus, les négociations ne font pas systématiquement l'objet d'un rapport ou d'un procès-verbal indiquant les points abordés lors des échanges. Lorsqu'ils existent, les comptes-rendus indiquent très rarement les noms et qualités des personnes ayant participé à la négociation et ne sont pas signés.

– Deux marchés correspondant à des prestations fortement structurantes pour la Solideo (marché d'AMO sur la stratégie environnementale et marché d'expertise et management des risques, tous deux passés en 2018) et conclus pour une durée longue (respectivement 72 mois et 84 mois), ont été passés avec des prestataires ayant réalisé antérieurement des livrables dans le cadre de commandes passées par la Solideo, sans publicité ni mise en concurrence car d'un montant inférieur au seuil de 40 000€, visant à préparer l'appel à la concurrence. Si la Solideo indique que, conformément à la jurisprudence¹⁰⁹, les livrables, préparés en amont de la signature de ces deux marchés, ont été intégrés aux dossiers de consultation des entreprises (DCE) afin de préserver l'égalité de traitement entre les candidats, lesdits livrables n'ont été communiqués aux candidats qu'à l'issue d'une première phase de candidature, les deux marchés ayant été passés selon une procédure concurrentielle négociée. Dans les deux cas, le DCE en phase « candidature » ne contenait pas les livrables produits par les futurs titulaires des marchés. Les procédures ont été revues depuis 2019.

– La Cour a relevé que des candidats sont parfois déjà titulaires de marchés ou de lots attribués par la Solideo ou sont titulaires de marchés du COJOP. Cela concerne des travaux, mais aussi des prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage. À titre d'exemple, les six candidats à un marché de travaux passé en 2021 présentaient tous au moins un conflit d'intérêts externe, c'est-à-dire qu'ils étaient chacun titulaires d'un ou plusieurs marchés de la Solideo. Deux potentiels conflits d'intérêts en interne ont également été détectés sur cette consultation¹¹⁰. Sur un appel d'offres alloué en 2022, cinq entreprises candidates ayant déposé une offre étaient déjà titulaires d'au moins un lot ou marché de la Solideo (six pour l'une d'entre elles)¹¹¹. Consciente

¹⁰⁸ 30 marchés ont été passés selon la procédure avec négociation, soit 8 % des marchés.

¹⁰⁹ CJCE, 3 mars 2005, *Fabrimat*, C-21/03 et C-34/03.

¹¹⁰ Les deux chargés d'opération concernés se sont déportés. En ce qui concerne les autres conflits d'intérêts, la Solideo a conclu dans le rapport d'analyse des offres que « *ces différents marchés de travaux ne sont pas susceptibles d'avoir conféré un quelconque avantage aux candidats dans la mesure où ces marchés sont sans lien avec l'objet de la présente consultation* ».

¹¹¹ La Solideo a conclu que « *ces différents marchés de travaux ne sont pas susceptibles d'avoir conféré un quelconque avantage aux candidats dans la mesure où ces marchés sont sans lien avec l'objet de la présente consultation* ». Au terme de la consultation, quatre des cinq entreprises susceptibles de présenter un conflit

des risques déontologiques inhérents à ces multi-attributions, la Solideo a mis progressivement en place une procédure pour limiter les risques d'interférence entre plusieurs consultations. Les candidats sont invités en phase de candidature à remettre une note méthodologique de prévention des conflits d'intérêts. Cette attestation est purement déclarative. Toutefois, les accords-cadres contiennent une disposition prévoyant la résiliation du marché en cas de non-respect de ses engagements.

- Un rapport d'analyse des offres circonstancié est systématiquement rédigé. En revanche, si le nom du rédacteur est indiqué, il mentionne très rarement le nom des personnes qui ont pu participer à l'analyse des offres.

- La Cour a relevé un marché de travaux non alloti sans que la justification du non-allotissement n'apparaisse dans les pièces du marché.

La Cour estime, au vu des marchés qu'elle a examinés, que les procédures d'achat de la Solideo, qui se sont améliorées au fil du temps, sont dans l'ensemble satisfaisantes.

4.2.2 Un protocole transactionnel signé dans la précipitation avec le groupement TVK

La Solideo a conclu le 21 décembre 2018 un marché de maîtrise d'œuvre urbaine de la ZAC Cluster des médias à Dugny, le Bourget et la Courneuve avec la société TVK. Cet accord-cadre mono-attributaire, sans montant minimum ni maximum, exécuté par marchés subséquents et bons de commande, a été conclu pour une durée de six ans, renouvelable une fois pour deux ans. Il a fait l'objet de cinq avenants, 13 marchés subséquents et 29 bons de commande.

Le 2 août 2021, la Solideo a fait part au titulaire de ce que le montant estimatif de 5 192 090 € HT prévu dans l'avis d'attribution était déjà atteint, alors même que le projet de maîtrise d'œuvre n'était pas achevé. La Solideo a donc souhaité résilier cet accord-cadre, ses avenants et les bons de commande et marchés subséquents notifiés mais non encore achevés.

Le protocole transactionnel confidentiel signé le 3 novembre 2021 avec le groupement TVK par la Solideo fixait à 386 926 € HT le montant total des sommes payées aux titulaires du groupement.

Ce protocole a été signé par l'adjoint à la directrice générale chargée de la maîtrise d'ouvrage de la Solideo, alors que la délégation de signature que lui avait consentie le directeur général exécutif excluait explicitement de la délégation les « *protocoles transactionnels, quel que soit le montant du marché et de l'accord-cadre* »¹¹².

La Solideo explique cette méprise par l'urgence découlant, pour l'établissement, de devoir simultanément clore un accord-cadre de maîtrise d'œuvre urbaine et en conclure un autre pour la ZAC CDM. Elle souligne par ailleurs qu'en raison de contraintes d'agenda, le directeur général exécutif avait demandé à l'adjoint à la directrice générale chargée de la maîtrise

d'intérêts externe ont été sélectionnées comme mandataire de l'un des huit lots du marché. Deux conflits internes ont également été détectés sur cette consultation.

¹¹² Décision de délégation de signature n° 2021-10 du 31 mai 2021, art. 3.

d'ouvrage de signer le protocole transactionnel dont celui-ci lui avait, au préalable, présenté les éléments finaux.

Constatant cette erreur lors de la préparation des engagements juridiques correspondant au paiement des indemnités et des prestations prévues mais non régularisées aux membres du groupement, le directeur général exécutif de la Solideo a, le 5 novembre 2021, donné à l'adjoint à la directrice générale chargée de la maîtrise d'ouvrage une « *délégation de signature spéciale* », dans le but de l'habiliter rétroactivement à signer le protocole d'accord transactionnel qu'il avait déjà signé deux jours plus tôt. Cette délégation spéciale désigne sans ambiguïté l'objet de la transaction ; elle est signée du délégant et du délégataire, mais, contrairement à l'usage constant suivi à la Solideo, elle ne comporte ni numéro ni date.

La fabrication d'une délégation de signature postérieurement à la signature du protocole transactionnel par le délégataire ne peut s'expliquer que par la précipitation dans laquelle la Solideo a tenté de trouver une issue au désaccord qui l'opposait au groupement TVK. Cette pratique est regrettable de la part d'un établissement public qui se doit d'être exemplaire.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La Solideo est un EPIC, et à ce titre est soumise au code de la commande publique. Sa fonction achats et marchés s'est progressivement organisée au cours de ses premiers exercices. Les recommandations formulées par les institutions de contrôle, comme l'AFA, ont permis de consolider ses procédures. Si sa commission des marchés a été peu ouverte aux personnalités extérieures, et si son conseil d'administration a été peu sollicité, le directeur général exécutif étant autorisé à engager des dépenses jusqu'au seuil de 18 M€, l'examen d'un échantillon représentatif de marchés par la Cour n'a conduit qu'à quelques observations, essentiellement relatives aux marchés passés en 2018 ou 2019.

Toutefois la signature, le 3 novembre 2021, d'un protocole transactionnel avec le groupement TVK par une personne n'ayant pas reçu délégation pour engager la Solideo, a été régularisée a posteriori par une « délégation de signature spéciale », donnée par le directeur général exécutif. La fabrication d'une délégation de signature postérieurement à la signature du protocole ne peut s'expliquer que par la précipitation dans laquelle la Solideo a tenté de trouver une issue au désaccord qui l'opposait au groupement TVK. Elle n'en va pas moins à l'encontre de l'exemplarité dont devrait témoigner un établissement public temporaire chargé d'une mission de service public tel que la Solideo.

5 LES RESSOURCES HUMAINES : DES CHOIX SOURCES DE COMPLEXITE

Depuis l'origine, les ressources humaines sont un enjeu essentiel pour l'exécution par la Solideo de ses missions de supervision et de maîtrise d'ouvrage. Toutefois, l'article 53 de la loi du 28 février 2017, qui crée la Solideo, l'inscrit dans un cadre statutaire source de contraintes futures. En effet, ce nouvel établissement public conjugue une nature industrielle et commerciale et un caractère temporaire – évident dès l'origine du fait de son objet, même s'il n'a été consacré que tardivement dans la loi, en 2023.

En l'absence de disposition législative dérogatoire, la Solideo était ainsi dans l'impossibilité de conclure avec ses salariés des contrats à durée déterminée (CDD) à objet défini prévus par le 6° de l'article L. 1242-2 du code du travail¹¹³, en raison de la durée maximale de ces contrats (36 mois), mais surtout de la nécessité d'un accord de branche ou d'entreprise, inexistant dans son cas.

De même, faute de disposition spéciale dans l'article 53 de la loi du 28 février 2017 ou dans la loi olympique du 26 mars 2018, il ne lui était pas davantage possible de conclure des contrats de projet d'une durée maximale de six ans, prévus par l'article 17 de la loi de transformation de la fonction publique¹¹⁴, dont les EPIC sont exclus.

L'embauche de ses collaborateurs par la Solideo a donc porté très majoritairement sur des contrats à durée indéterminée (CDI) de droit privé. Les détachements de fonctionnaires ont été peu nombreux, alors que les offres d'emplois étaient ouvertes aux salariés de droit privé comme aux agents publics, ce qui s'explique, selon la Solideo, par la disparition progressive des missions d'ingénierie et de construction publique au sein des services de l'État, conduisant à une raréfaction des compétences disponibles.

¹¹³ « Sous réserve des dispositions de l'article L. 1242-3, un contrat de travail à durée déterminée ne peut être conclu que pour l'exécution d'une tâche précise et temporaire, et seulement dans les cas suivants : [...] 6° Recrutement d'ingénieurs et de cadres, au sens des conventions collectives, en vue de la réalisation d'un objet défini lorsqu'un accord de branche étendu ou, à défaut, un accord d'entreprise le prévoit et qu'il définit : a) Les nécessités économiques auxquelles ces contrats sont susceptibles d'apporter une réponse adaptée ; b) Les conditions dans lesquelles les salariés sous contrat à durée déterminée à objet défini bénéficient de garanties relatives à l'aide au reclassement, à la validation des acquis de l'expérience, à la priorité de réembauche et à l'accès à la formation professionnelle continue et peuvent, au cours du délai de prévenance, mobiliser les moyens disponibles pour organiser la suite de leur parcours professionnel ; c) Les conditions dans lesquelles les salariés sous contrat à durée déterminée à objet défini ont priorité d'accès aux emplois en contrat à durée indéterminée dans l'entreprise. »

¹¹⁴ Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique créant l'article 7 bis de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 : « Les administrations de l'État et les établissements publics de l'État autres que ceux à caractère industriel et commercial peuvent, pour mener à bien un projet ou une opération identifiée, recruter un agent par un contrat à durée déterminée dont l'échéance est la réalisation du projet ou de l'opération. / Le contrat est conclu pour une durée minimale d'un an et une durée maximale fixée par les parties dans la limite de six ans. Il peut être renouvelé pour mener à bien le projet ou l'opération, dans la limite d'une durée totale de six ans. / Le contrat prend fin avec la réalisation de l'objet pour lequel il a été conclu, après un délai de prévenance fixé par décret en Conseil d'État. Toutefois, après l'expiration d'un délai d'un an, il peut être rompu par décision de l'employeur lorsque le projet ou l'opération pour lequel il a été conclu ne peut pas se réaliser, sans préjudice des cas de démission ou de licenciement. »

Initialement l'établissement a embauché à un niveau salarial plutôt bas, politique suivie jusqu'aux arbitrages interministériels de 2021 qui l'ont exempté du cadrage salarial notifié aux opérateurs de l'État pour 2021, et l'ont autorisé à mettre en place une mesure générale pour l'ensemble des salariés et à réviser la grille salariale après validation du CGefi, compte tenu des enjeux d'attractivité et de fidélisation de cette structure temporaire. Il en est résulté une augmentation des dépenses prévisionnelles de masse salariale à hauteur de 13,7 M€_{courants} (effectifs complémentaires et mesures salariales) ainsi que le relèvement du schéma d'emplois de + 19 ETP. Cette politique s'est poursuivie en 2023, avec des augmentations collectives et individuelles destinées à compenser l'inflation, qui ont conduit à augmenter la rémunération de 131 salariés de 3,13 % en moyenne.

Tableau n° 9 : Effectifs sous plafond de la Solideo (hors stagiaires et alternants) au 31 décembre

	2020	2021	2022	2023
<i>CDI</i>	75	101	117,7	119
<i>CDD</i>	2	3	5	8
<i>détachés État</i>	12	12	10	10
<i>détachés territoriaux</i>	5	4	3	3
Total	94	120	135,7	140

Source : Commissaire aux comptes de la Solideo

Tandis qu'en 2020 et 2021, l'augmentation des charges salariales (rémunérations et impôts afférents) suivait la croissance des effectifs, la situation s'est inversée en 2022 et 2023, du fait de la révision de la grille salariale et du versement de primes exceptionnelles de fin d'année à tous les salariés pour chacun de ces exercices. Au total, les charges salariales se sont accrues de 43,7 % entre 2020 et 2023, pour une croissance des effectifs de 32,9 %.

Tableau n° 10 : Évolution des charges de personnel de la Solideo de 2020 à 2023 (en M€)

	2020	2021	2022	2023
<i>charges de personnel</i>	8,35	10,89	13,69	14,82
<i>variation / N-1</i>	42,0 %	32,0 %	26,0 %	8,20 %

Source : Commissaire aux comptes de la Solideo

5.1 Des mesures de fidélisation qui suscitent des interrogations

De longue date, la Solideo a fait état auprès de ses tutelles des difficultés pour fidéliser ses agents, et des risques induits pour le respect des délais de livraison des ouvrages olympiques dont elle avait la charge.

5.1.1 Un déficit d'attractivité insuffisamment documenté

La Solideo attribue à un déficit d'attractivité les difficultés qu'elle a rencontrées pour embaucher et, davantage encore, pour fidéliser ses salariés. Conférant un rôle prépondérant au niveau des rémunérations pour expliquer cet état de fait, elle a concentré sur cette unique variable l'essentiel de ses efforts.

La Cour a certes pu constater, lors de ses précédents contrôles, les difficultés de recrutement liées au caractère temporaire de l'établissement comme, s'agissant des ingénieurs, à son insertion dans l'univers concurrentiel du bâtiment et des travaux publics¹¹⁵ dans les toutes premières années de son existence. Les difficultés initiales d'embauche de salariés au profil « senior » n'ont pu être en partie surmontées que par des efforts salariaux. Le caractère temporaire de l'établissement, avec l'obligation pour les salariés de trouver une solution de reclassement à l'issue de la livraison des ouvrages olympiques, a pu en effet rebuter certains candidats expérimentés. Ces difficultés ont pu être accrues par l'instabilité qui a caractérisé le service des ressources humaines jusqu'en 2022, et ont en tout état de cause contribué à fragiliser la structure au regard de son objectif de livraison des ouvrages olympiques.

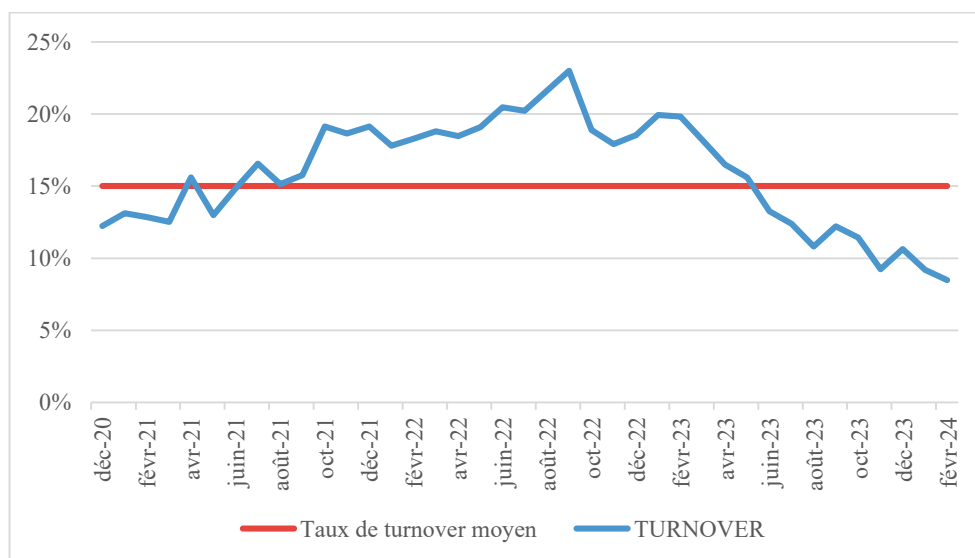
Toutefois, l'établissement a lui-même tempéré cette impression défavorable à diverses occasions – notamment dans le cadre du plan de sauvegarde de l'emploi (PSE), à l'occasion duquel il indiquait que « *Les salariés de la Solideo [...] ont souvent rejoint « l'aventure Solideo » en étant motivés par ce challenge inédit et par définition temporaire. Les candidats ont été nombreux et de bon niveau.* »¹¹⁶

À compter de 2022, la Cour a constaté que les difficultés se concentraient davantage sur la fidélisation des salariés que sur leur recrutement proprement dit¹¹⁷. L'établissement a en effet été confronté, entre 2021 et le printemps 2023, à un turn-over très élevé, supérieur, selon la Solideo, à la moyenne nationale.

¹¹⁵ Voir notamment le rapport de France-Stratégie et la DARES sur « *Les métiers en 2030* » (2022), notamment pp. 80 et 119.

¹¹⁶ Livre II de l'information/consultation sur le projet de PSE, remis aux partenaires sociaux lors de la réunion du comité social et économique du 4 septembre 2023 : « *Modèle social particulier de la Solideo* » (p. 38).

¹¹⁷ Dans le rapport au Parlement relatif à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de Paris 2024, déposé en application de l'article 29 de la loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 (janvier 2023), la Cour constatait ainsi que : « *Malgré le court délai restant d'ici les Jeux, la Solideo parvient toujours à recruter.* »

Graphique n° 9 : Évolution du turn-over de la Solideo de 2020 à 2024

Source : Solideo

La Solideo fait état, sur la période 2021-2023, de nombreux départs de salariés (21 en 2021, 24 en 2022 et cinq au premier semestre 2023), dont plusieurs occupant des postes clés d'encadrement dans des fonctions support comme dans des fonctions opérationnelles¹¹⁸, qui ont conduit à ce que l'établissement n'a pas saturé son plafond d'emplois. À cela s'est ajouté un nombre élevé de démissions, qui représentaient 70 % des départs en 2020, 29 % en 2021 et 38 % en 2022, ainsi qu'un nombre élevé de ruptures de période d'essai – 19 % en 2021 et 29 % en 2022. Il en est résulté une tension particulière sur certains métiers des fonctions support (finances) et des fonctions opérationnelles (à la direction de la maîtrise d'ouvrage en particulier).

Tableau n° 11 : ETPT réalisés, comparés au plafond d'emplois de la Solideo (2019-2023)

	2019	2020	2021	2022	2023
<i>ETPT réalisé</i>	55,9	81,97	106,61	127,85	138,5
<i>Plafond d'emploi</i>	70	90	128	131	139
<i>Variation</i>	14,1	8,03	21,39	3,15	0,5

Source : Solideo et PAP du programme 350 et PLFG 2023

La Solideo donne aux difficultés qu'elle a rencontrées pour conserver ses salariés une explication uniquement fondée sur l'insuffisance des rémunérations. Corrélativement, elle attribue la baisse du taux de turn-over à compter de 2023 aux augmentations salariales

¹¹⁸ Le responsable des systèmes d'information, le responsable financier et plusieurs gestionnaires administratifs et financiers, mais aussi plusieurs responsables et chefs de projets ainsi que, en septembre 2021, l'adjointe au directeur de projet du CDM et, en mars 2022, la démission du directeur de ce même projet du CDM.

collectives et individuelles décidées en 2022, mais aussi à la présentation, à partir de mai 2023, des mesures de fidélisation arrêtées en accord avec la direction du budget, et qui étaient conditionnées à la présence continue des salariés bénéficiaires en 2023 et jusqu'en février 2024.

Le caractère univoque de cette interprétation n'est pas exempt de toute critique.

En premier lieu, il paraît erroné d'attribuer la baisse du taux de turn-over aux premières mesures de revalorisation, par le biais de la prime exceptionnelle de 2022, arbitrées au niveau interministériel en mars 2022 et soumises au CGefi en mai 2022 : malgré l'annonce au comité social et économique¹¹⁹ d'une augmentation des rémunérations en juin 2022 et du versement d'une prime exceptionnelle d'un montant équivalent à un mois de salaire à la fin de l'année, le turn-over a connu un pic en août 2022, suivi d'une réplique en janvier 2023.

En réalité, la Cour a souligné¹²⁰ la contribution déterminante de la loi Olympique du 19 mai 2023¹²¹ à la stabilisation des perspectives des salariés de la Solideo, prévoyant l'adossement de cet établissement à l'établissement public d'aménagement GPA au 1^{er} janvier 2026, avec une mutualisation des moyens mais maintien de sa propre gouvernance et de ses instances, avant sa dissolution le 31 décembre 2028, pour conclure que : *« Alors que la gestion des ressources humaines et la fidélisation des personnels sont des facteurs essentiels de réussite de la Solideo, la clarification apportée sur son devenir permet d'éclairer les salariés sur leur avenir et sur l'accompagnement dont ils bénéficieront à leur départ. Cet horizon est de nature à les mobiliser pendant la période actuelle jusqu'à la livraison des ouvrages au cours du premier trimestre 2024 et de limiter les éventuels départs de salariés anticipant leur reconversion. »*

En second lieu, il est contestable d'interpréter la démission de salariés en période d'essai ou peu après leur embauche comme exclusivement motivée par le niveau de la rémunération – à la différence du refus de s'engager opposé par un candidat après avoir accompli avec succès l'ensemble du processus de recrutement. Il est regrettable que confrontée, comme elle l'indique, à des départs nombreux de ses salariés pendant la période d'essai, et malgré plusieurs alertes au comité social et économique (CSE)¹²², la Solideo se soit abstenue de recueillir, par exemple en organisant des entretiens de départ, les éléments d'information qui lui eussent permis de comprendre les motifs réels de la rupture de leur contrat de travail par ses salariés avant le terme de leur période d'essai et, le cas échéant, d'en tenir compte dans ses méthodes de management. Cette situation lui était pourtant connue : ainsi au CSE du 10 mars 2021, *« L'employeur*

¹¹⁹ Séance du 3 juin 2022.

¹²⁰ Rapport au Parlement relatif à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de Paris 2024, déposé en application de l'article 29 de la loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 (janvier 2023).

¹²¹ Article 24 de la loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions.

¹²² Alerte sur la surcharge de travail de certains salariés, *« contraintes de travailler les soirs et week-end pour accomplir leurs tâches de travail », « situation récurrente », et sur « le besoin de formation de certains managers (dont c'est, pour certains, la première expérience de management) »* au CSE du 26 janvier 2021 ; au CSE du 5 mai 2021, à l'issue d'un questionnaire sur la charge de travail, diffusé à la demande des représentants du personnel, *« sur l'anticipation des tâches et des travaux demandés aux salariés, les commandes de dernière minute, les sujets en urgence et le stress qu'ils peuvent engendrer, l'employeur estime que des rappels devront être faits régulièrement aux différents managers et directeurs [...] Les représentants du personnel [...] estiment que cette logique de gestion de l'urgence chez Solideo est issue du plus haut de la hiérarchie [...] L'employeur répond que la gestion du temps de travail fait partie des actions envisagées dans le cadre du plan de formation »* ; conclusion du rapport d'enquête réalisé dans le cadre d'une saisine pour des faits de harcèlement moral, présentée aux représentants du personnel au CSE du 4 mars 2022.

explique que les RPS identifiés concernent principalement la charge de travail». L'établissement s'est ainsi privé de moyens d'analyse et de diagnostic précieux. Cette absence de documentation sur un phénomène pourtant important doit d'autant plus être regardée comme une faille qu'elle a pu conduire l'établissement à prendre des décisions inadaptées.

Recommandation n° 2. (DIJOP, DIGES) : Prévoir, au bénéfice de tout établissement public temporaire destiné à organiser un grand événement sportif international, la possibilité de recruter sur CDD de projet, pour une durée adaptée.

5.1.2 Des primes exceptionnelles qui appelaient une approbation du conseil d'administration

Dès 2022, à la demande de la Solideo et pour tenir compte des recommandations de la Cour de renforcer les moyens humains de cet établissement public, le cabinet du Premier ministre a avalisé un certain nombre de mesures destinées à obvier aux risques de dépassement des délais, en autorisant plusieurs mesures salariales qui avaient en commun d'entraîner une modification de la maquette financière de la Solideo. Ces mesures de fidélisation ont emprunté des formes très diverses : conclusion d'un marché dit « *d'outplacement* » de haut niveau au profit des salariés, quelle que soit leur position hiérarchique, versement périodique de primes pratiquement à tous les salariés, mise en œuvre de mesures salariales destinées à aligner la situation des agents sur les salaires moyens du marché, enfin discussions avec les représentants des salariés en vue du versement en 2024 d'une prime dite « *de fidélisation* », correspondant au plus à six mois de salaire brut, et dont le montant devait être corrélé à la durée de présence à la Solideo, et le versement subordonné à la présence ininterrompue des bénéficiaires dans les effectifs jusqu'à la veille de la livraison des ouvrages olympiques.

Alors même que les arguments destinés à soutenir le déficit d'attractivité dont la Solideo dit souffrir se fondent sur le différentiel de rémunération et de perspectives de carrière par rapport au secteur du bâtiment, le mode de calcul des primes exceptionnelles s'inspire directement des pratiques suivies au sein de Paris 2024 – qui pourtant exerce son activité dans le secteur de l'événementiel : les primes correspondent ainsi à un pourcentage des salaires cumulés depuis l'embauche, et sont conditionnées à la présence des salariés à une date déterminée.

Celles de ces mesures salariales qui se sont traduites par les trois primes dites « *exceptionnelles* » versées en 2022, 2023 et 2024 suscitent des interrogations.

À trois reprises en effet, les 1^{er} décembre 2022, 21 juin 2023 et 29 janvier 2024, le directeur général exécutif de la Solideo a signé une décision d'attribuer, dans les deux premiers cas, une « *prime exceptionnelle de fin d'année* », et dans le troisième une « *prime exceptionnelle de fidélisation* », à l'ensemble des salariés à raison de leur seule présence dans les effectifs de l'établissement depuis deux ou trois mois respectivement en 2022 et 2023. Chacune de ces primes exceptionnelles a été visée au préalable par le CGefi. Les deux premières représentaient au maximum un mois de salaire brut de base, tandis que la « *prime exceptionnelle de fidélisation* » versée le 29 février 2024 se décomposait en deux parties – un socle forfaitaire d'un montant de 2 320 € bruts et un montant déterminé en fonction de la durée de présence dans

l'établissement au 31 décembre 2023 depuis l'embauche, et destiné à avantager les salariés en fonction de leur ancienneté.

Le coût cumulé de ces primes exceptionnelles a été de 2,83 M€ hors charges et de 4,14 M€ charges comprises (cf Tableau 12).

Tableau n° 12 : Primes exceptionnelles versées par la Solideo à ses agents de 2022 à 2024 (en €)

	Montant hors charges	Charges	Montant estimé charges comprises
<i>Prime exceptionnelle 2022</i>	631 705,00	293 038,25	924 743,25
<i>Prime exceptionnelle 2023</i>	727 928,00	337 674,62	1 065 602,62
<i>Prime de fidélisation 2024</i>	1 471 457,00	676 870,22	2 148 327,22
TOTAL	2 831 090,00	1 307 583,09	4 138 673,09

Source : Cour des comptes, à partir des données de la Solideo¹²³

Ces trois primes exceptionnelles versées entre décembre 2022 et février 2024 sont réputées s'inscrire dans le cadre du décret statutaire de la Solideo (articles 9 et 16), lequel prévoit que le directeur général exécutif n'exerce de compétences en matière de rémunération du personnel que pour autant que le conseil d'administration les lui a déléguées.

Le seul critère en fonction duquel le directeur général exécutif de l'établissement a reçu, en 2018, délégation du conseil d'administration pour attribuer une gratification à un salarié, sous la forme de « *primes individuelles exceptionnelles* », est la « *performance annuelle* » de celui-ci liée, on l'imagine, à un investissement particulier dans ses fonctions dans l'année qui vient de s'écouler (délibération 2018-12 du 30 mars 2018 relative aux « *conditions de recrutement et d'emploi du personnel* »). Ce critère exclut donc, par son principe même, toute mesure générale et indifférenciée, qui continue dès lors de requérir l'accord du conseil d'administration.

Or, les critères de versement et le mode de calcul des trois primes exceptionnelles de 2022, 2023 et 2024 ne sont pas corrélés avec une quelconque « *performance annuelle* » du salarié, mais seulement avec une donnée objective – la durée de sa présence dans les effectifs de la Solideo. Ce critère est étranger à la « *performance annuelle* » du salarié.

Dès lors, pour attribuer les primes exceptionnelles de 2022, 2023 et 2024, le directeur général exécutif de la Solideo aurait dû au préalable obtenir l'aval du conseil d'administration. La Cour constate qu'au contraire, le conseil d'administration a été tenu à l'écart de ces mesures, pourtant d'une certaine importance en termes de ressources humaines.

¹²³ Le taux de charges patronales varie selon la catégorie des agents (salariés de droit privé ou fonctionnaires) ; le taux de 46 % utilisé dans le tableau correspond au taux moyen appliqué par la Solideo pour le calcul de ses provisions.

5.2 Le PSE : une conséquence non anticipée de la liquidation de l'établissement public

Même s'il était clair qu'il avait pour objet de créer un établissement public « de mission », par essence temporaire, l'article 53 de la loi du 28 février 2017 ne fixait pas à l'origine de terme précis pour sa disparition. Conformément à un arbitrage interministériel de décembre 2022, l'article 24 de la loi Olympique du 19 mai 2023 a modifié ce texte pour prévoir, parmi les mesures d'extinction progressive de la Solideo, qu'« *un plan d'accompagnement est mis en œuvre pour le personnel de la société* » ; il précise les modalités de l'extinction, en deux temps, de la Solideo successivement « adossée » à GPA le 1^{er} janvier 2026 (III bis de l'article 53), puis dissoute et mise en liquidation « *au plus tard le 31 décembre 2028* » (V ter).

C'est cette borne extrême désormais posée qui, selon un avis informel de la DRIEETS sollicitée par la Solideo, a ouvert la voie au recours aux licenciements économiques dans le cadre d'un plan de sauvegarde de l'emploi (PSE), solution à laquelle il n'existait effectivement pas d'alternative. La Solideo a dû s'adapter au cours de sa mission à cette situation qu'elle n'avait pas anticipée. Les premières consultations des représentants du personnel sur ce sujet datent du début de 2023.

En l'absence d'organisations syndicales représentatives, le projet de PSE était réputé établi unilatéralement par l'employeur, et devait être soumis à l'approbation de la DRIEETS au terme d'une information consultation des représentants du personnel, dans les conditions prévues par l'article L. 1233-30 du code du travail. Le conseil d'administration, ainsi que le comité d'audit et le comité d'éthique, ont également été tenus informés de son élaboration.

L'information consultation des représentants du personnel sur le PSE s'est déroulée de septembre à décembre 2023, et le PSE a fait l'objet d'une décision administrative d'homologation le 28 décembre 2023.

Fondées sur les dispositions du code du travail relatives au licenciement pour motif économique, les dispositions du PSE n'ont en principe vocation à s'appliquer qu'aux salariés de droit privé de la Solideo.

Les conditions d'élaboration et de mise en œuvre du PSE appellent des commentaires de plusieurs ordres : l'établissement a fait une présentation très sombre de sa situation économique pour justifier la mise en place d'un plan social dont la logique s'adaptait difficilement à ses particularités ; l'établissement, travaillant avec une majorité de salariés du privé, a privilégié la formation sur le contrôle lorsque les questions déontologiques liées à l'essaimage de ses salariés se sont posées ; le coût financier du PSE dépasse significativement le droit commun ; enfin, les dispositions du PSE ont, de fait, été étendues aux fonctionnaires détachés.

5.2.1 Un PSE fondé sur une présentation particulièrement négative de la situation économique de la Solideo

La mise en œuvre de la seconde phase des missions de la Solideo à l'issue des jeux Paralympiques de 2024, définie par l'article 53 de la loi du 28 février 2017, « *d'aménager les sites olympiques et paralympiques dans le cadre d'un projet urbain durable en lien avec les projets des collectivités territoriales* », requerrait de la part de l'établissement une réduction de

ses effectifs – de 146 collaborateurs (tous statuts confondus) au 31 août 2023 à seulement 46 à la fin de 2024. L'établissement tablait donc initialement sur le départ volontaire de quelque 95 salariés de droit privé entre la livraison des ouvrages olympiques, en avril 2024, et l'automne de cette même année.

Afin de justifier les réductions d'effectifs et les licenciements devant être présentés au CSE comme au comité d'audit, au comité d'éthique et finalement à la DRIEETS, la Solideo a dressé un tableau particulièrement sombre de sa situation financière et économique – alors que celle-ci était simplement la conséquence de l'achèvement de la première phase de sa mission, entraînant mécaniquement une diminution du volume de ses subventions en provenance d'organismes publics.

Dans le cadre de la contradiction, la Solideo a estimé n'avoir pas disposé d'un véritable choix concernant la motivation du motif économique de son PSE. En réalité, la logique du PSE, conçue pour une entreprise privée, est inadaptée à un établissement public en extinction. La cause de sa cessation d'activité et, partant, de la réduction de ses effectifs, n'est pas sa situation comptable et patrimoniale, mais son caractère temporaire, voulu par le législateur. La description destinée à justifier le PSE sur le plan économique ne correspondait donc que très approximativement à la réalité. Cette situation était connue des tutelles, qui ont d'ailleurs décidé de ponctionner une partie de la trésorerie de la Solideo au bénéfice de Paris 2024.

5.2.2 Un encadrement limité de la dimension déontologique de l'essaiimage

Ayant déjà été confrontée, entre 2021 et en 2023, aux questions déontologiques posées par « l'essaiimage » de certains de ses salariés¹²⁴, la Solideo était consciente des difficultés potentielles consécutives au départ massif de la plupart de ses agents à compter de la livraison des ouvrages olympiques en 2024.

Toutefois, le cadre dans lequel pouvait s'exercer un contrôle déontologique est devenu, avec le temps, beaucoup plus ténu. En effet, l'article 10 de la charte d'éthique de la Solideo, qui dispose qu'en cas de départ de la Solideo, les salariés s'abstiennent, pendant un délai raisonnable, de devenir salariés ou prestataires d'entreprises pour lesquelles ils ont, dans le cadre de leurs fonctions, « *pris des décisions ou participé à des décisions leur accordant, notamment par la conclusion de contrats, des avantages financiers* », ne s'appliquait que « *jusqu'au 1^{er} octobre 2023* ». Il suit de là que ce garde-fou n'était plus en vigueur en 2024, au moment du départ de l'essentiel des salariés touchés par le PSE.

Dans le cadre du PSE, l'établissement a mis en place des actions de formation et d'information de ses salariés de droit privé sur le respect des principes déontologiques lors de la cessation de leurs fonctions. Ce cadre juridique s'est révélé au demeurant peu contraignant, dans la mesure où le comité d'éthique considérait que les dispositions du code pénal relatives à la prise illégale d'intérêts ne sont pas applicables aux salariés de droit privé de la Solideo.

¹²⁴ Départs en mai 2021 du secrétaire général de la Solideo, nommé chef du Pôle budget, fonction publique, réforme de l'État au cabinet du Premier ministre, où il aura l'occasion de présider à plusieurs reprises des réunions interministérielles d'arbitrage budgétaire concernant la Solideo ; en 2022, du directeur du cluster des médias, recruté par Paris 2024 ; en 2023, d'un chargé d'opérations au cluster des médias auprès d'un sous-traitant du promoteur immobilier acquéreur d'un terrain sur ce même site.

Des formations « *visant à sensibiliser les salariés aux risques éthiques liés à la cessation des fonctions* » ont été organisées. Une centaine de salariés ont suivi ce dispositif de sensibilisation au cours duquel leur était rappelées notamment les exigences du secret des affaires et de la prévention des conflits d'intérêts, mais aussi la possibilité d'évoquer leur projet professionnel avec le déontologue ou de saisir pour avis le comité d'éthique.

En revanche, la Solideo n'a mis en place aucun mécanisme lui permettant d'évaluer l'efficacité des formations dispensées car elle estimait n'être pas en mesure d'exercer le moindre contrôle sur les choix professionnels de ses collaborateurs lors de leur départ.

5.2.3 Un PSE aux conséquences financières significatives : l'effet multiplicateur des primes exceptionnelles

Le coût total du PSE pour la Solideo, prévu dans le budget pluriannuel de juin 2024, avoisinait 9,3 M€, non compris les 51 000 € d'honoraires du cabinet de conseil du CSE pris en charge dans le cadre de l'information consultation.

Ce coût tient à plusieurs facteurs : le mode de calcul des indemnités de rupture ; l'inclusion des primes exceptionnelles dans leur assiette de calcul ; le décalage par rapport aux prévisions constaté dans le calendrier des départs des salariés de la Solideo. À ce coût pour la Solideo s'ajoute celui des exonérations fiscales et sociales, consécutif aux arbitrages opérés entre les montants respectifs des primes exceptionnelles et des indemnités de rupture.

Le mode de calcul des indemnités de rupture – qui bénéficient à tous les salariés touchés par le PSE, que leur départ soit volontaire ou contraint – est celui prévu par l'article 31 du règlement du personnel, soit les trois quarts de la moyenne mensuelle des rémunérations brutes des douze derniers mois d'activité, multipliés par le nombre d'années de présence, sans que le montant total puisse excéder douze fois la rémunération mensuelle (hors part variable).

Ainsi, par construction, puisque tous les départs des salariés dans le cadre du passage de la Solideo à la phase dite « héritage » devaient avoir lieu avant la fin de l'année 2024, les primes exceptionnelles versées en décembre 2023 (un mois de salaire) et en février 2024 (prime de fidélisation, supérieure en moyenne à un mois de salaire) entraient dans le calcul de l'indemnité de rupture, manifestant l'effet multiplicateur de ces primes.

S'y ajoute une indemnité supra-légale, dite indemnité complémentaire, qui comporte deux éléments : une indemnité complémentaire forfaitaire, et une indemnité complémentaire individualisée, dont le montant est proportionnel à la durée de présence au sein de la Solideo et qui, du fait de son mode de calcul, a pu dissuader les salariés de précipiter leurs choix professionnels.

De fait, le rythme des départs des salariés a été plus lent qu'attendu, pesant sur la masse salariale de la Solideo en 2024, et conduisant le responsable du programme budgétaire 350 – *Jeux olympiques et paralympiques 2024* à solliciter une ouverture de crédits en loi de fin de gestion, à hauteur de 1,5 M€, afin de faire face à un surcoût lié à une décroissance plus lente que prévu des effectifs de l'établissement public.

Ce calcul avantageux s'est étendu aux sommes versées au titre du « *contrat de sécurisation professionnelle* » (CSP) dont peuvent bénéficier les salariés justifiant d'un an d'ancienneté à la Solideo (donc tous les salariés à la date d'application du PSE) : en cas d'acceptation par le salarié, le CSP entraîne la rupture du contrat de travail d'un commun accord

et le versement par la Solideo d'une indemnité de préavis égale au plus à trois mois de salaire. Pôle Emploi assure la gestion du CSP, qui permet aux salariés de bénéficier d'une allocation de sécurisation professionnelle (ASP), versée pendant un an au plus, et dont le montant réglementaire est égal à 75 % du salaire journalier de référence – soit la moyenne des salaires bruts reçus au cours des douze derniers mois, treizième mois, primes et bonus inclus. Par conséquent, l'effet multiplicateur des primes exceptionnelles versées en décembre 2023 et en février 2024 s'est étendu au revenu de remplacement versé par l'UNEDIC aux anciens salariés de la Solideo qui n'auraient pas immédiatement repris une activité à l'issue de la rupture de leur contrat de travail.

Les décisions prises en 2023-24 en matière de rémunération ont également eu un impact fiscal : à la demande des représentants du personnel, la Solideo a ventilé les sommes respectivement versées au titre des primes exceptionnelles et à l'occasion de la rupture du contrat de travail de façon à maximiser l'exonération fiscale et sociale dont bénéficient ces dernières.

Par ailleurs, le contrôle par sondage de l'exactitude du calcul des sommes dues n'a pas fait apparaître d'anomalie.

5.2.4 Des fonctionnaires détachés indûment bénéficiaires de primes de départ

Du fait de leur statut, les fonctionnaires détachés à la Solideo ne peuvent pas bénéficier du PSE ni des conditions avantageuses de départ que cet accord collectif organise. En effet, l'article L. 513-3 du code général de la fonction publique énonce que « *Le fonctionnaire détaché est soumis aux dispositions régissant sa fonction de détachement, à l'exception des articles L. 1234-9, L. 1243-1 à L. 1243-4 et L. 1243-6 du code du travail et de toute disposition législative, réglementaire ou conventionnelle, prévoyant le versement d'indemnité de licenciement ou de fin de carrière.* »¹²⁵

Les agents fonctionnaires de la Solideo n'en sont pas moins concernés par la réduction des effectifs à compter de la livraison des ouvrages olympiques en 2024. Dans ce contexte, la Cour a constaté qu'à l'occasion de leur départ, tous les fonctionnaires partis à la fin de leur période de détachement en 2024 ont perçu une « *prime exceptionnelle* ».

Chacune des décisions prises à l'égard des six fonctionnaires bénéficiaires de cette prime entre février et novembre 2024 vise un accord de la direction du budget, donné par courriel le 23 octobre 2023, ainsi que le visa du CGefi. L'argumentaire transmis au CGefi manifeste clairement que le versement de la prime est conditionné à l'achèvement de la période de détachement du bénéficiaire.

Nonobstant l'accord donné par ces diverses autorités, cette décision paraît directement contraire aux dispositions précitées de l'article L. 513-3 du code général de la fonction publique.

Cette prime répond à la préoccupation d'assurer un traitement égalitaire entre tous les agents de la Solideo, quel que soit leur statut public ou privé : son montant est issu du logiciel

¹²⁵ Les dispositions du code du travail auxquelles renvoie cet article sont relatives à l'indemnité de licenciement du salarié titulaire d'un CDI et à l'indemnité compensatrice pour un salarié en CDD.

de calcul des indemnités dues au titre du PSE, utilisé par ailleurs par les salariés de droit privé de cet établissement public.

L'accord du CGefi, donné le 1^{er} février 2024, porte sur une liste de 13 noms (dont un agent mis à disposition), dont trois – l'agent comptable et deux autres fonctionnaires détachés – n'ont pas encore bénéficié du versement de la prime, dans la mesure où leur détachement a été renouvelé jusqu'au 31 décembre 2025.

Ainsi, à la fin de 2024, les primes attribuées aux fonctionnaires à la fin de leur détachement atteignaient près de 192 143 € charges comprises ; la Solideo prévoit de verser la même prime aux trois derniers fonctionnaires détachés à la fin de 2025, pour un montant global estimé de 68 000 €.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La gestion des ressources humaines a été un enjeu complexe pour la Solideo, établissement public à mission temporaire, mais dont le devenir n'a été définitivement fixé que par la loi olympique du 19 mai 2023, et placé, en tant qu'EPIC, dans l'impossibilité de recruter sur CDD de projet. Le recours majoritaire à des salariés de droit privé, très peu d'agents publics ayant choisi de rejoindre l'établissement, avec des rémunérations considérées comme peu attractives dans le domaine de l'aménagement, mais que l'opportunité de participer à l'« aventure » olympique a pu en partie compenser, a eu des conséquences importantes, notamment en matière de coût. Faisant état d'un déficit d'attractivité, notamment de profils seniors, la Solideo a bénéficié d'une augmentation de ses effectifs en 2021 puis 2022, et a adopté des mesures salariales destinées à fidéliser ses salariés avec la mise en place de primes exceptionnelles en 2022, 2023 puis février 2024, dont le montant total, charges comprises, est estimé à 4,14 M€.

Les salariés de droit privé de la Solideo ont par ailleurs bénéficié d'un Plan de sauvegarde de l'emploi (PSE) dont le coût était estimé à 9,3 M€ dans le budget pluriannuel de juin 2024. Du fait de la volonté d'assurer un traitement égalitaire à l'ensemble de ses agents, la Solideo a, en accord avec la direction du budget, versé indûment en 2024 aux fonctionnaires en fin de détachement une prime de départ calculée sur la base des indemnités dues aux salariés de droit privé en vertu des dispositions du PSE.

Enfin, la Solideo, malgré les risques déontologiques, n'était pas en mesure de contrôler l'« essaimage » des agents dans diverses entreprises du secteur privé à l'occasion des départs massifs prévus en 2024, puis dans une moindre mesure en 2025. Prenant appui sur les avis de son comité d'éthique, la Solideo a mis en place des actions de sensibilisation de ses agents, toutefois dépourvues de portée contraignante.

Glossaire

AFA	Agence française anti-corruption
ANSSI	Agence nationale de sécurité des systèmes d'information
BI	Budget initial
BR	Budget rectificatif
CA	Conseil d'administration
CAO	Centre aquatique olympique
CD	Conseil départemental
CDM	Cluster des médias
CDSF	Consortium du Stade de France
CGEFI	Contrôle général économique et financier de l'État
CIO	Comité international olympique
CNIL	Commission nationale informatique et libertés
CNOSF	Comité national olympique et sportif français
COJOP	Comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques
CPSF	Comité paralympique et sportif français
CRC	Chambre régionale des comptes
DCIC	Direction du contrôle interne et conformité
DIJOP	Délégation interministérielle aux jeux Olympiques et Paralympiques
DNID	Direction nationale d'interventions domaniales
DRIEETS	Direction régionale interdépartementale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités
EPIC	Établissement public industriel et commercial
EPF	Établissement public foncier
EPT	Établissement public territorial
FIJ	Formation inter-juridiction
GESI	Grands événements sportifs internationaux
GPA	Grand Paris Aménagement
JOP	Jeux Olympiques et Paralympiques
MAPA	Marché à procédure adaptée
MGP	Métropole du Grand Paris
MOA	Maître d'ouvrage
PRISME	Pôle de référence inclusif sportif métropolitain
RIM	Réunion interministérielle
SGP	Société du Grand Paris
SOLIDEO	Société de livraison des ouvrages olympiques
VOP	Village olympique et paralympique
ZAC	Zone d'aménagement concertée

ANNEXES

Annexe n° 1.	Gouvernance et comitologie de la Solideo.....	89
Annexe n° 2.	Maquette Solideo initiale (CA du 16 octobre 2018) et actualisée au CA du 15 octobre 2024, en milliers d'euros constants (2016).....	93
Annexe n° 3.	Liste des centres d'entraînement de la maquette Solideo en milliers d'euros constants (2016)	94
Annexe n° 4.	Les financements publics et privés des ouvrages, en M€.....	95
Annexe n° 5.	Montants des indemnités versées aux promoteurs immobiliers.....	97
Annexe n° 6.	Utilisation de la réserve pour compléments de programme en € ₂₀₁₆	98
Annexe n° 7.	Le budget en droits constatés, en M€	101
Annexe n° 8.	Les données comptables.....	102

Annexe n° 1. Gouvernance et comitologie de la Solideo

Conseil d'administration

Présidé par la maire de Paris, le CA de la Solideo rassemble 38 membres : 19 représentants de l'État¹²⁶, 12 représentants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics¹²⁷, 3 personnalités qualifiées¹²⁸ (dont le président du COJOP), 2 représentants élus par le personnel de la Solideo et 2 personnalités qualifiées désignées par le Premier ministre¹²⁹. Assistent également le PRIF, le DG de la Solideo, le CGefi et l'agent comptable.

Le CA se réunit au rythme d'au moins 4 réunions par an depuis 2020¹³⁰, avec un ordre du jour très dense et des arbitrages préparés en amont, en RIM le cas échéant, donnant lieu en séance à des votes en grande majorité à l'unanimité.

Il est précédé d'une réunion des administrateurs de l'État (RAE), dont le CR est rédigé par la DHUP et d'une réunion du groupe de liaison qui rassemble les principales collectivités finançant des Jeux¹³¹ et le COJOP.

Comité des partenaires

Le comité des partenaires réunit la Solideo, le DIJOP, le COJOP et les principales collectivités qui financent les Jeux (ville de Paris, département de Seine-Saint-Denis, métropole du Grand Paris, région Ile-de-France). Il a été mis en place par le DIJOP et installé le 14 octobre 2021. En décembre 2023, le comité avait été réuni 9 fois (en mars 2024).

Des réunions régulières sont également organisées en bilatéral entre le DG de la Solideo et le DIJOP (réunions hebdomadaires), et en trilatéral avec le DIJOP et le COJOP.

Comité d'éthique

¹²⁶ 3 représentants du ministre chargé des sports, 3 représentants du ministre chargé de l'urbanisme, 2 représentants du ministre chargé du logement, 2 représentants du ministre chargé du budget, 2 représentants du ministre chargé du développement durable, 1 représentant du ministre chargé des transports, 1 représentant du ministre chargé de l'économie, 1 représentant du ministre de l'Intérieur, 1 représentant du ministre chargé des personnes handicapées, 1 représentant du ministre chargé des collectivités territoriales, 1 représentant du ministre chargé de la culture, le DIJOP.

¹²⁷ La Maire de Paris, la Présidente du conseil régional d'Ile-de France, le Président du conseil départemental de Seine-Saint-Denis, le Président du conseil départemental des Hauts-de-Seine, le Président de la Métropole du Grand Paris, le Président de l'établissement public territorial Paris Terres d'Envol, le Maire de Marseille, le Maire du Bourget, le Maire de Dugny, le Président du conseil départemental des Yvelines, le Président de la communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.

¹²⁸ Le président du COJOP, le président du CNOSF, le président du CPSF.

¹²⁹ Elles sont choisies l'une parmi les représentants des organisations représentatives des salariés, l'autre parmi les représentants des organisations représentatives des employeurs.

¹³⁰ Le décret prévoit un rythme d'au moins 3 réunions par an.

¹³¹ Ville de Paris, ETP Plaine Commune, Région Ile-de-France, Département de la Seine-Saint-Denis, Métropole du Grand Paris, ETP Paris Terres d'Envol.

Le comité d'éthique est mis en place le 7 décembre 2018 et son président (M. Jean-Marc Sauvé, vice-président honoraire du Conseil d'État) nommé par arrêté du Premier ministre en date du 27 septembre 2018. Il est composé de 6 membres désignés par le Conseil d'État, la Cour de cassation, la Cour des comptes, le Défenseur des droits, l'OCDE et l'AFA¹³², qui exercent leurs fonctions à titre bénévole et siègent également au comité d'éthique du COJOP. Le CGefi y siège avec voix consultative.

Le DG de la Solideo a assisté à la quasi-totalité des 45 séances du comité d'éthique (septembre 2018 à mars 2024). En plus des rapports d'activité annuels (disponibles sur le site internet de la Solideo), le comité a produit 6 avis et 1 recommandation.

La vérification d'absence de conflit d'intérêts des membres du comité d'éthique est effectuée par son président, sur la base des déclarations d'intérêts.

Deux rapporteurs (M. Laurent Domingo, maître des requêtes au Conseil d'État, et M. Nicolas Thervet, auditeur à la Cour des comptes) sont chargés de préparer les séances et les documents – avis, recommandations et comptes rendus du comité¹³³.

Comité d'audit

Présidé depuis novembre 2018 par M. Jean-Marc Oléron, sous-directeur puis chef de service, adjoint au DG à la DB et administrateur de la Solideo, le comité d'audit assiste le CA de la Solideo¹³⁴. Outre le représentant du ministre chargé du budget, le comité est constitué de 5 personnalités qualifiées choisies par le DG de la Solideo ; sa composition est restée stable (un seul départ depuis 2018)¹³⁵. Le CGefi assiste à toutes les séances avec voix consultative. Les commissaires aux comptes et la société EY assistent aux séances. Les membres ne sont pas rémunérés.

Le comité se réunit à échéance régulière (mensuelle) et constitue l'instance d'identification et de maîtrise des risques de la Solideo. Les travaux du comité visent à suivre le calendrier des opérations supervisées par la Solideo, évaluer la soutenabilité budgétaire et les risques.

Sur décision du comité, des audits de projets ont été menés à partir de 2021 sur des ouvrages, puis au cours de l'année 2022 sur le processus de gestion des risques. Enfin deux audits « calendaires » ont été menés sur les ouvrages non substituables fin 2022 et les ouvrages substituables (sites d'entraînement) mi 2023. Ces travaux ont bénéficié de l'appui des prestataires de la Solideo (Artelia et EY). Ils ont permis de définir des plans d'actions dans

¹³² Début 2024, il s'agit de M. Alain Lacabarats (désigné par le Premier président de la Cour de cassation), M. Patrick Lefas (désigné par le Premier président de la Cour des comptes), Mme Pauline Caby (désignée par le Défenseur des droits), M. Nicola Bonucci (désigné par le secrétaire général de l'OCDE) et Mme Solange Moracchini (désignée par le directeur de l'Agence française anticorruption).

¹³³ Par décision du CA du 4 juillet 2019 fixe la rémunération des rapporteurs à 600 € par séance, par référence au décret n° 2011-142 du 3 février 2011 fixant les conditions d'indemnisation des personnes chargées d'une mission par les membres du Gouvernement prévoit une indemnité forfaitaire de 1 500 € par mission, modulée par un coefficient compris entre 0,5 et 7.

¹³⁴ Sa création est prévue par le décret n°2017-1764.

¹³⁵ M. Régis Adeline, DG de la société anonyme monégasque (SAM) de l'Anse du Portier ; Mme. Aude Debreil, (ancienne membre du comité d'audit), ancienne co-présidente du Réseau National des Aménageurs ; M. François Delarue, Ancien DG de l'AFTRP ; Mme Catherine Sueur, Inspectrice générale des finances ; M. Michel Zulberty, expert indépendant.

l'objectif de livraison des ouvrages au COJOP pour les Jeux. Le suivi de ces plans d'actions et l'évolution des risques ont été présentés à chaque séance du comité entre janvier 2023 et mars 2024.

Une réunion commune aux comités d'éthique et d'audit est organisée sur une base annuelle.

Comité d'innovation

Le CA du 19 septembre 2019 approuve la stratégie d'utilisation des crédits relatifs à l'innovation et donne mandat au DG de la Solideo pour constituer le comité d'innovation en charge d'analyser les dossiers transmis par les maîtres d'ouvrage et de proposer au CA d'attribuer des dotations. Le « règlement d'attribution des dotations financières de la ligne budgétaire » est approuvé. Il décrit la notion d'éligibilité des innovations, la notion de surcoût, la composition et les modalités d'intervention du comité, le contenu des dossiers de demande, et les modalités de versement de la dotation.

Le CA du 13 juillet 2021 approuve le règlement intérieur du comité et lui confie une mission supplémentaire de suivi des innovations. Le document relatif aux modalités d'instruction des demandes de dotation est modifié pour être uniquement dédié aux conditions d'éligibilité et d'examen des dossiers. Le règlement intérieur nouvellement adopté décrit plus en détail le fonctionnement du comité (déroulement des délibérations notamment) ainsi que les obligations relatives à l'éthique et à la déontologie des membres, en particulier la gestion des conflits d'intérêts en lien avec la direction de la conformité et du contrôle interne, alors que le document précédent ne comprenait qu'un simple paragraphe sur les « obligations de confidentialité ». Le règlement intérieur nouvellement adopté décrit également plus en détail le fonctionnement du comité (par exemple déroulement des présentations par les maîtres d'ouvrage). Il sera à nouveau amendé lors du CA du 19 juillet 2023 après recommandation du comité d'éthique lors de sa séance du 16 mai 2023¹³⁶.

Le comité est présidé par le directeur de la stratégie et de l'innovation de la Solideo (Antoine du Souich) et composé de 9 membres dont le SG de la Solideo et le CGefi (en qualité d'observateur)¹³⁷. Les membres exercent leurs fonctions à titre bénévole.

¹³⁶ CR du comité d'éthique : « Le comité d'éthique indique que la Solideo doit s'assurer du déport des membres ayant un risque de conflit d'intérêts et non laisser aux membres l'initiative de signaler ces risques. Les déclarations d'intérêts doivent être mises à la disposition du comité d'éthique et du déontologue. Le comité propose que le règlement soit amendé afin, d'une part, de préciser l'actualisation annuelle des déclarations d'intérêts et, d'autre part, de reprendre la formulation issue du Guide des bonnes pratiques éthiques au début de l'article 13 précisant qu'un conflit d'intérêts naît dès lors qu'un ou des membres du comité d'innovation est ou peut paraître en mesure d'influencer une décision dont il pourrait tirer un avantage personnel « ou qui pourrait bénéficier à d'autres personnes avec qui il a un lien, notamment familial ou amical ».

¹³⁷ M. Gérard WOLF, président de la Task Force Ville durable du MEDEF International, fédérateur Ville durable auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères ; Mme Christiane WICKER, Contrôleur général économique et financier de la Solideo ; M. Laurent KOCHER, Associé en charge de la mobilité et des transports de Deloitte ; M. Thibaut CHAGNAS, Secrétaire Général de la Solideo qui a remplacé Philippe LONNE ; Mme Patricia PELLOUX qui a remplacé Mme Dominique ALBA, Directrice générale de Apur Atelier Parisien d'urbanisme qui a remplacé Loïc Dosseur directeur général de Paris&Co ; Mme Georgina GRENON, Directrice Excellence Environnementale, Paris2024 ; M. Jean-Marc OLERON, Chef de service à la Direction du budget,

Le comité présente au CA chaque année un bilan d'activité et s'est réuni à 21 reprises (février 2020 à avril 2024).

La démarche d'innovation de la Solideo a bénéficié des travaux d'un **conseil scientifique** en 2018 et 2019, réuni à 3 reprises par un prestataire du marché d'AMO en stratégie environnementale (Hysplex), et composé de 14 experts¹³⁸. Ce conseil scientifique a apporté des avis lors de la réalisation du cahier de prescriptions d'excellence environnementale du VOP et des éléments de réflexion sur la « ville 2050 ».

Comitologie Solideo : le comité permanent des programmes (cf. note supervision des ouvrages Solideo)

La direction de la supervision et des programmes de la Solideo sollicite l'avis du comité permanent des programmes, qui se réunit autant que de besoin pour examiner les demandes de modifications (programme, calendrier, coûts, ambitions, etc.). Le DG de la Solideo donne ensuite un avis quant au respect des engagements pris dans la convention d'objectif. En cas d'avis défavorable, le cas est porté devant le CA.

L'ensemble des avis et fiches modificatives sont portés à connaissance du CA.

Il est composé du Directeur général adjoint en charge des Programmes de la Solideo, qui l'anime, du SG de la Solideo, du CGefi, du délégué interministériel aux jeux olympiques et paralympiques (DIJOP), de représentants de la direction du budget, de l'agent comptable, du directeur des sites et infrastructures de Paris 2024, d'un membre du comité d'audit de la Solideo.

président du Comité d'audit de la Solideo ; M. Jean-Baptiste BUTLEN, sous-directeur de l'Aménagement Durable (ministère de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales - Ministère de la transition écologique) ; Mme. Camille BUISSON, Direction Générale des Entreprises.

¹³⁸ Le CA du 4 juillet 2019 fixe à 1125 € brut par demie journée de séance la rémunération des membres du CS, en s'inspirant « des rémunérations des membres des conseils scientifiques des organismes de recherche ».

**Annexe n° 2. Maquette Solideo initiale (CA du 16 octobre 2018) et actualisée au
CA du 15 octobre 2024, en milliers d’euros constants (2016)**

Tableau n° 13 : Les modifications budgétaires de la maquette, en milliers d’euros constants (2016)

	CA du 16 octobre 2018	CA du 13 octobre 2020	CA du 28 mars 2022	CA du 16 décembr e 2022	CA du 19 juillet 2023	CA du 8 décembr e 2023	CA du 3 juillet 2024	CA du 11 déc. 2024
Ouvrages olympiques	1 040,5	1 111,0	1 121,4	1 126,7	1 135,2	1 135,2	1 136,2	1 129,9
Sites d'entrainement	90,0	70,0	73,4	73,4	73,4	73,5	72,9	72,3
Réserve pour compléments de programme	95,7	59,4	37,6	32,4	27,9	28,7	24,1	27,3
Frais de Structure Solideo	104,0	104,0	122,9	122,9	122,9	127,3	127,3	127,3
Paris Fonds Vert	12,0	12,0	12,0	12,0	12,0	12,0	1,5	1,5
Fonds Innovation et Développement Durable	35,9	29,7	35,9	35,9	35,9	35,9	35,9	35,9
Total	1 378,1	1 386,2	1 403,2	1 403,3	1 407,3	1 412,6	1 397,9	1 394,1

Source : Solideo

Annexe n° 3. Liste des centres d'entraînement de la maquette Solideo en milliers d'euros constants (2016)

	Maquette initiale (CA du 16 octobre 2018)	Maquette du CA du 18 mars 2020	Maquette actualisée (CA du 11 décembre 2024)
Sites d'entraînement	90 000	70 000	73 036
Sites d'entraînement (réserve)		8 145	1 124
Grande Nef Île-des-Vannes		12 500	14 534
Complexe sportif Île-des-Vannes		1 500	1 500
Gymnase Pablo Neruda		4 500	4 418
Centre Aquatique du Pont de Bondy		5 000	
Centre Aquatique d'Aulnay-sous-Bois		5 000	5 000
Piscine Georges Vallerey		5 000	5 198
Centre Aquatique du Fort d'Aubervilliers		10 000	10 000
Gymnase Guy Moquet		1 530	1 311
Complexe Sportif Auguste Delaune		450	
Palais des Sports & complexe sportif Auguste Delaune		1 800	4 684
Complexe Max Rousié		1 980	2 335
Complexe Bertrand Dauvin		3 375	3 333
Gymnase des Poissonniers		1 350	1 753
Piscine de Colombes		2 000	2 000
Gymnase Le Bourget		5 870	9 967
Piscine Maurice Thorez - Montreuil			3 750
Terrains de rugby Plaine de Marville			1 065
Centre sportif Jules Ladoumègue			241
Polygone			105
CPJ (centres de préparation aux Jeux)			

Source : Solideo

Annexe n° 4. Les financements publics et privés des ouvrages, en M€

Ouvrages	Maquette SOLIDEO		Financements publics complémentaires			Financements privés complémentaires			Coût total des ouvrages
	Etat	Collectivités	Etat	Collectivités	Autres fonds publics	Promoteurs	COJOP	Autres fonds privés	
Village olympique	525,04	107,96	12,09	116,23	30,73	1 661,08	0,60	0,30	2 454,02
Village des médias	202,85	75,87	1,44	21,99	0,00	432,80	0,04	32,43	767,42
CAO et franchissement A1	82,52	76,92	0,00	21,51	0,00	0,00	0,00	0,00	180,95
Arena II Adidas	17,61	43,03	0,00	95,09	0,00	0,00	0,00	0,00	155,72
Stade Yves du Manoir	5,32	10,14	0,00	69,53	0,00	0,00	0,00	0,00	84,99
PRISME	3,96	0,32	11,33	39,45	0,00	0,00	0,00	0,00	55,07
Voies olympiques	47,36	0,55	0,00	0,00	0,00	0,00	0,42	0,00	48,33
Modernisation du Stade de France	34,26	7,49						0,15	41,89
Marina du Roucas Blanc	7,94	23,29	2,77	9,03	2,89	0,00	0,08	0,00	46,01
Roland-Garros Suzanne-Lenglen	1,75	2,14	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	34,55	38,45
Aménagement du Canal Saint-Denis	6,94	19,53	1,50	2,39	1,09	0,00	0,00	0,00	31,45
Grand Palais	13,15	11,18	0,00	0,00	0,00	0,00	0,57	0,00	24,90
Colline d'Elancourt	1,71	9,96	0,30	3,00	0,00	0,00	0,46	0,00	15,43
Stade nautique de Vaires sur Marne	2,97	6,33	0,52	2,12	0,00	0,00	0,77	0,00	12,71
Autres ouvrages	10,30	16,85	0,00	4,23	0,00	0,00	0,16	0,00	31,54
Sites d'entraînement	20,31	70,14	3,00	126,88	0,00	0,00	0,38	18,12	238,82
Réserves pour compléments de programmes	28,84	2,97	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	31,80
Provision pour restitution des avances indexation	1,86	0,98	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2,84
Paris Fonds Vert	1,52	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	10,48	12,00
Fonds d'innovation et développement durable	11,38	24,52	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	35,90
Frais de structure SOLIDEO	104,84	39,88	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	144,72
Total	1 132,42	550,05	32,95	511,46	34,71	2 093,87	3,47	96,03	4 454,97

NB : situation au 3 juillet 2024

Source : Solideo

Tableau n° 14 : Répartition des avances pour indexation à restituer aux financeurs

Financier	État	Région Ile-de-France	Ville de Paris	Métropole du Grand Paris	Conseil départemental 92	Conseil départemental 93	EPT Plaine Commune	EPT Terres d'Envol	Ville de Dugny
Montant en M€	16,4	1,65	2,44	0,02	0,25	0,86	0,5	0,63	0,1

Source : Solideo

Tableau n° 15 : Répartition des investissements consacrés aux ouvrages pérennes, en M€

	2018 en M€ ₂₀₁₆	2024* en M€ ₂₀₁₆	Évolution en euros constants		2024* en M€ _{courants}
Ouvrages olympiques (maquette Solideo)	1 378,05	1 397,86	19,81	1,4%	1 682,48
dont État	932,86	940,15	7,30	0,8%	1 132,42
dont Collectivités	445,20	457,71	12,51	2,8%	550,05
Investissements complémentaires réalisés pour les JOP et l'héritage	1 858,74	2 055,13	196,39	10,6%	2 093,13
dont État et collectivités	68,20	103,82	35,62	52,2%	129,90
dont promoteurs immobiliers	1 600,00	1 760,00	160,00	10,0%	1 760,00
dont autres financements privés ¹	190,54	191,32	0,77	0,4%	203,23
Investissements complémentaires réalisés à l'occasion des JOP	107,33	611,29	503,96	469,6%	679,36
État et collectivités	107,33	382,61	275,29	256,5%	449,22
Promoteurs immobiliers	0,00	200,00	200,00		200,00
Autres financements privés ²	0,00	28,68	28,68		30,14
Total investissements publics	1 553,58	1 884,29	330,71	21,3%	2 261,60
Total investissements privés	1 790,54	2 179,99	389,45	21,8%	2 193,37
Total investissements (public + privé)	3 344,12	4 064,28	720,16	21,5%	4 454,97

¹ dont vente de charges foncières VOP (121,9 M€) ;

² dont vente de charges foncières Village des médias phase 2 (12 M€).

* données à juillet 2024

Source : Cour des comptes d'après données Solideo

Annexe n° 5. Montants des indemnités versées aux promoteurs immobiliers

- **Indemnité relative aux travaux nécessaires à l'adaptation de l'ouvrage, avant et après son occupation pendant les Jeux, d'un montant forfaitaire de :**
 - 335 euros HT (valeur 2024), par mètre carré SDP, pour les locaux à destination de logements en phase héritage ;
 - 850 euros HT (valeur 2024), par mètre carré SDP, pour les locaux à destination de bureaux en phase héritage et utilisés à titre de logement en phase JOP ;
- **Indemnité relative à l'immobilisation de l'ouvrage du fait de la phase JOP d'un montant forfaitaire de :**
 - 185,6 €/m² immobilisé (HT valeur 2024) pour les locaux à usage de bureaux en phase héritage et utilisés à titre de logement en phase JOP ;
 - 232 €/m² immobilisé (HT valeur 2024) pour les locaux à usage de logements familiaux en phase héritage ;
 - 127,6 €/m² immobilisé (HT valeur 2024) pour les autres locaux.

Tableau n° 16 : Indemnités versées aux promoteurs par la Solideo (situation au 25 octobre 2024)

Indemnités	Financier	Montant HT prévu dans la convention *	Montant HT versé par la Solideo	Reste à verser
Indemnités de réversibilité du VOP *	COJOP	85,17	51,28	34,07
Indemnités d'immobilisation du VOP	COJOP	54,23	54,23	0,00
Indemnités de réversibilité du VOP *	Solideo	4,87	2,92	1,95
Indemnités d'immobilisation du VOP	Solideo	1,03	1,03	0,00
Total (versé par la Solideo)		145,30	109,46	36,02

* Seules les indemnités pour réversibilité sont soumises à TVA.

Source : Cour des comptes

Annexe n° 6. Utilisation de la réserve pour compléments de programme en €₂₀₁₆**- CA octobre 2020 : - 36,2 M€**

La réserve pour compléments de programme a été sollicitée pour financer de nouveaux ouvrages et des besoins complémentaires pour - 78,7 M€₂₀₁₆. Des économies ont également été constatées pour + 42,4 M€₂₀₁₆ et ont été reversées dans la réserve.

- CA mars 2022 : - 21,8 M€

- Protocole d'accord entre la Solideo et l'EPFIF pour les terrains Chimirec : - 8,6 M€ ;
- Surcouche sécurité des ZAC Village des athlètes et Cluster des médias : - 5,6 M€ ;
- Phase 2 Cluster des médias : - 2,7 M€ ;
- Accor Arena de Bercy (nouvel ouvrage) : - 2,5 M€ ;
- Protocole financier relatif au financier de la Marina du Roucas Blanc : - 1,4 M€ ;
- Logistique fluvial de la ZAC Écoquartier : - 0,5 M€ ;
- Couverture INPT Arena Porte de la Chapelle : - 0,3 M€.

- CA décembre 2022 : - 5,2 M€

- Financement complémentaire sur la base avancée de la Préfecture de police : - 1,2 M€ ;
- Financement complémentaire sur le Prisme : - 2,5 M€ ;
- Aménagement de la rive nord et la compensation des roselières sur l'ouvrage du stade nautique olympique d'Ile-de-France : - 1,5 M€ ;

- CA juillet 2023 : - 4,6 M€

- Financement complémentaire sur l'ouvrage enfouissement des lignes hautes tensions : - 2,0 M€ ;
- Financement complémentaire sur l'ouvrage de l'aménagement du canal Saint-Denis : - 0,8 M€ ;
- Modifications de programme sur le Grand Palais : - 0,4 M€ ;
- Modernisation de l'éclairage du Parc des Princes (nouvel ouvrage) : - 0,3 M€ ;
- Modifications de programme sur la ZAC VOP : - 0,3 M€ ;
- Participation au financement des modifications de programme des opérateurs privés ayant un lien avec l'héritage : - 0,3 M€ ;
- Modification de programme sur la Marina du Roucas blanc : - 0,1 M€ ;
- Diverses modifications de programme sur Accor Arena de Bercy, Arena Porte de la Chapelle, Écoquartier fluvial et Franchissement Ile Saint Denis : - 0,4 M€.

- **CA octobre 2023 : - 1,2 M€**
 - Travaux complémentaires sur l'ouvrage du stade nautique olympique d'Ile-de-France : - 2,0 M€ ;
 - Économies réalisées sur le coût global de l'ouvrage Hall 3 : + 2,0 M€ ;
 - Travaux complémentaires sur l'ouvrage de la Colline d'Élancourt suite à la tenue du test – event : - 0,6 M€ ;
 - Complexe Henri Barbusse – Clichy (nouvel ouvrage) : - 0,4 M€ ;
 - Diverses modifications de programme sur Écoquartier fluvial et le Grand Palais : - 0,2 M€.
- **CA décembre 2023 : + 2,0 M€ ;**
 - Solde réserve voies olympiques reversé dans la réserve pour compléments de programme : + 2,0 M€ ;
 - Diverses modifications de programme sur la Grande Nef de l'Ile-des-Vannes : - 0,1 M€.
- **CA mars 2024 : - 3,6 M€ ;**
 - Économies réalisées sur le coût global de l'ouvrage aménagement du petit bras de Seine : + 2,9 M€ ;
 - Financement complémentaire sur le franchissement de l'Ile Saint-Denis : - 3,2 M€ ;
 - Financement complémentaire sur l'écoquartier fluvial : - 1,9 M€ ;
 - Financement complémentaire sur la Colline d'Élancourt : - 0,5 M€ ;
 - Financement complémentaire sur les voies olympiques (Ville de Paris) : - 0,4 M€ ;
 - Diverses modifications de programme sur l'Accor Arena de Bercy, la Marina du Roucas blanc, les sites d'entraînement sous MOA de la ville de Saint-Denis et les ZAC du VOP et du CDM : - 0,5 M€.
- **CA juillet 2024 : - 1 M€**
 - Restitution de 2,4 M€ sur la provision constituée en vue d'un éventuel contentieux ;
 - Financement complémentaire sur les abords du VOP : - 0,5 M€ ;
 - Financement complémentaire sur le stade Yves du Manoir : - 0,8 M€ ;
 - Autres besoins complémentaires inférieurs à 500 000 € : - 1,6 M€ ;
 - Économies réalisées sur les voies olympiques : + 2,5 M€ ;
 - Économies réalisées sur le lycée Marcel Cachin : + 0,8 M€ ;
 - Économies réalisées sur les abords du Grand palais : + 1 M€ ;
 - Économies réalisées sur les voies olympiques : + 0,8 M€.

- **CA octobre 2024 : - 0,4 M€**
 - Financement complémentaire inférieur à 100 k€ : - 60,3 k€ ;
 - Financement complémentaire sur la colline d'Élancourt : - 0,2 M€ ;
 - Financement complémentaire sur Grand palais : - 0,2 M€
 - Économies réalisées sur la Grande Nef : + 35 000 €.

Annexe n° 7. Le budget en droits constatés, en M€

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	BR 2024	2025	post 2025	Total
Ouvrages sous MOA Solideo	30,5	57,6	145,3	68,5	78,7	150,7	86,5	74,7	65,1	757,6
Village olympique et paralympique	30,3	54,3	133,7	48,6	37,2	67,5	36,4	38,4	43,2	489,6
Cluster des média (phase 1)	0,2	3,1	10,3	14,7	20	38,4	19,1	26,2	1,3	133,3
Cluster des média (phase 2)	0	0	0	2,9	0	0,2	0,1	2,1	17,5	22,8
Autres ouvrages sous MOA Solideo	0	0,2	1,3	2,3	21,5	44,6	30,9	8	3,1	111,9
Ouvrages sous autres MOA	1,2	20,3	54,5	138,7	243,5	200,4	130,2	71,3	0	860,1
CAO & franchissement A1	0	0	6	41,2	74,5	9,7	11	17,1	0	159,5
Échangeur Pleyel A86	0	6	13,5	24,5	37,2	30,4	3,5	3,4	0	118,5
Aréna 2	0,7	3,4	10,7	4,5	16	20,7	0	3,6	0	59,6
Stade de France	0	0,3	6,1	21,1	7,8	2,8	3,2	0	0	41,3
Grand Palais	0	0	0,5	1,5	4,3	7,7	0	5,1	0	19,1
Piscine de Marville	0	0	1,2	2,9	9,6	16,6	7,6	0	0	37,9
Franchissement Île-Saint-Denis	0	0,8	1,2	10,7	10,8	5,9	3,2	7,2	0	39,8
Enfouissement lignes haute tension	0,4	4,9	5,5	10,8	4,5	3,9	3,3	0	0	33,3
Marina de Marseille	0	0	0,6	0	7,8	13,2	3,5	6	0	31,1
Écoles Le Bourget	0,2	0,2	1	4,3	18,8	0	2,6	0	0	27,1
Stade Yves du Manoir	0	0,1	0,3	0	4,6	7	3,4	0	0	15,4
Terrain des essences	0	0,1	0	0,8	4	3	6	1,5	0	15,4
Autres ouvrages	0	4,5	7,9	16,4	43,6	79,5	82,9	27,4	0	262,1
Réserves et innovation	0	2,7	1,2	12,3	9,5	3,5	7,4	49,7	18,5	104,8
Réserve compléments de programme	0	0	0	0	0	0	0	15,6	18,6	34,2
Paris Fonds Vert	0	2,7	1,2	3,7	2,4	0,3	0,7	1	0	12
Fonds Innovat° & développement dur.	0	0	0	8,6	7,1	3,2	6,7	10,3	0	35,9
Fonctionnement	4,8	11,5	17,2	20,7	29,1	28,0	20,1	12,1	1,2	144,7
Ressources humaines (yc formation)	2,2	6,2	9,3	11,9	19,7	19,6	13,1	6,6	0,2	88,8
Autres dépenses	2,7	5,3	7,9	8,7	9,4	8,5	7,0	5,4	1,0	55,9
TOTAL GENERAL	36,5	92,1	218,2	240,1	360,8	382,7	244,2	207,8	84,9	1867,3

Source : Solideo. Exécution budgétaire de 2018 à 2023, prévisions pour 2024 et au-delà.

Annexe n° 8. Les données comptables**Tableau n° 17 : Le compte de résultat, en M€**

CHARGES	2018	2019	2020	2021	2022	2023
CHARGES DE FONCTIONNEMENT						
Achats	29,42	47,41	107,59	5,16	3,19	1,16
Consommation de marchandises et approvisionnements, réalisation de travaux	-18,50	-23,90	-39,28	132,80	112,62	179,88
<u>Charges de personnel</u>	<u>2,20</u>	<u>5,81</u>	<u>8,26</u>	<u>10,89</u>	<u>13,70</u>	<u>14,82</u>
Rémunérations du personnel	1,51	4,02	5,72	7,52	9,52	10,18
Charges sociales	0,69	1,73	2,45	3,16	4,18	4,64
Autres charges de personnel	0,01	0,05	0,10	0,21	0,00	0,00
Autres charges de fonctionnement	0,08	0,38	0,64	4,51	10,45	7,88
Dotations aux amortissements et aux provisions	11,04	15,82	25,27	79,46	54,99	20,73
TOTAL CHARGES DE FONCTIONNEMENT	24,24	45,52	102,48	232,84	194,95	224,47
CHARGES D'INTERVENTION						
Transferts aux entreprise		6,60	11,62	33,84	21,13	11,71
Transferts aux collectivités	1,27	13,46	42,86	109,49	226,99	188,80
TOTAL CHARGES D'INTERVENTION	1,27	20,06	54,48	143,33	248,12	200,51
Résultat de l'activité (bénéfice)	59,53	49,82	42,02	11,84		12,15
TOTAL DES CHARGES	85,05	115,40	198,98	388,02	443,07	437,12

PRODUITS	2018	2019	2020	2021	2022	2023
PRODUITS DE FONCTIONNEMENT						
Subventions pour charges de service public	31,57	40,94	74,26	130,06	154,53	147,16
Autres subventions État et collectivités	10,72	13,55	21,48	25,15	26,89	39,32
Subventions spécifiques	42,75	57,45	90,31	135,45	179,52	190,81
Ventes de biens et prestations de services	0,00	0,00	0,53	83,48	0,00	0,01
Autres produits de gestion	0,00	0,07	0,00	11,97	11,22	13,34
Production stockée et immobilisée	0,00	3,34	1,98	1,90	-2,56	3,60
Reprises sur amortissements et provisions	0,00	0,04	10,41	0,01	2,32	40,88
TOTAL PRODUITS DE FONCTIONNEMENT	85,05	115,40	198,98	388,02	371,92	435,11
PRODUITS FINANCIERS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2,01
Résultat de l'activité (perte)					71,15	
TOTAL DES PRODUITS	85,05	115,40	198,98	388,02	371,92	437,12

Source : Cour des comptes d'après comptes financiers

Tableau n° 18 : Le bilan, en M€

ACTIF	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Actif immobilisé net	0,35	3,09	4,54	8,01	10,66	10,94
Actif circulant	28,05	79,63	191,40	118,06	108,14	110,51
<i>dont stocks et en-cours</i>	<i>21,71</i>	<i>64,43</i>	<i>153,58</i>	<i>94,65</i>	<i>56,76</i>	<i>34,33</i>
<i>dont autres actifs</i>	<i>6,34</i>	<i>15,21</i>	<i>37,82</i>	<i>23,41</i>	<i>51,38</i>	<i>76,17</i>
Trésorerie	75,70	111,68	52,61	203,59	258,83	246,92
TOTAL ACTIF	104,10	194,40	248,54	329,66	377,62	368,36

PASSIF	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Fonds propres	59,53	109,36	154,30	166,14	94,99	107,15
Provisions pour risques et charges	11,00	26,56	41,16	120,34	172,72	152,31
Dettes financières et autres emprunts	0,00	0,00	0,00	2,90	3,35	3,54
Dettes à court terme	33,57	58,49	53,09	40,28	106,56	105,36
TOTAL PASSIF	104,10	194,40	248,54	329,66	377,62	368,36

Source : Cour des comptes d'après comptes financiers

L'actif immobilisé de la Solideo est faible au regard du total du bilan (10 % de l'actif). Cela s'explique par la comptabilisation des affaires en stock (cf. point 3.1). Les immobilisations incorporelles correspondent aux licences informatiques et dépôts de marques (0,5 M€). Les immobilisations corporelles comprennent les biens informatiques et mobiliers (0,2 M€)¹³⁹. Les immobilisations financières constituent la part la plus importante de l'actif immobilisé (10,3 M€). Il s'agit des sommes investies par la Solideo dans le Paris fonds vert.

L'avancement des produits et le niveau des dépenses constatées conduisent à la constitution de provisions pour travaux restant à réaliser. Elles s'élèvent à 142 M€ à la fin de l'année 2023. Par ailleurs, la Solideo a provisionné les indemnités de fin de contrat des salariés (7,8 M€) ainsi que les primes de fidélité (2,2 M€). Les droits à congés portés sur un CET font l'objet également l'objet d'une provision de 0,3 M€. En revanche, aucune provision n'a été constituée à ce jour pour d'éventuels litiges en phase héritage, notamment pour couvrir le risque de pollution sur les parcelles E1 / E2, la charge ne pouvant être estimée de façon suffisamment fiable pour permettre une écriture de provision comme l'exigent les normes comptables.

Tableau n° 19 : Engagements hors bilan, en M€

	2019	2020	2021	2022	2023
Engagements reçus	361,45	673,01	648,06	599,58	348,03
Engagements donnés	273,66	622,85	561,28	384,99	245,92

¹³⁹ La procédure d'inventaire et l'inventaire physique des immobilisations, mis à jour par la Direction du contrôle Interne et de la conformité (DCIC), sont annuellement transmis aux commissaires aux comptes. Ces derniers, dans le cadre de leur mission de diligence sur le contrôle interne, en vérifient la conformité, l'effectivité et la performance.

Tableau n° 20 : Agrégats comptables

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Fonds de roulement (FR) en M€	70,19	132,83	190,92	281,37	260,40	252,06
Besoin en fonds de roulement (BFR) en M€	-5,51	21,15	138,31	77,78	1,58	5,14
Trésorerie en M€	75,70	111,68	52,61	203,59	258,83	246,92
Capacité d'autofinancement (CAF)	70,57	65,53	56,87	91,31	-18,47	-8,00
Fonds de roulement en jours de dépenses décaissables	1 745,9	960,9	521,9	341,4	241,6	224,5
Trésorerie en jours de dépenses décaissables	1 883,0	807,9	143,8	247,0	240,1	219,9

Source : Cour des comptes d'après comptes financiers