



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

LE PARC DES EXPOSITIONS DE STRASBOURG

(Département du Bas-Rhin)

Exercices 2018 à 2024

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	5
RAPPEL DU DROIT	7
RECOMMANDATIONS	8
PROCÉDURE.....	9
INTRODUCTION	10
1 UNE CONSTRUCTION DU PARC DES EXPOSITIONS SANS MAÎTRISE DES COÛTS.....	12
1.1 Un projet à 86 M€ TTC	12
1.2 Un coût en hausse, jusqu'à atteindre 120 M€ TTC	12
1.2.1 Des évolutions exigées par la maîtrise d'ouvrage, la maîtrise d'œuvre et l'exploitant avant le lancement des travaux	13
1.2.2 De nouvelles augmentations entre la validation de la phase APD et la fin des travaux.....	14
1.2.3 Un coût réel supérieur aux prévisions	15
1.3 Un pilotage de l'opération insuffisamment rigoureux.....	16
1.3.1 Une augmentation de plus de 12 % du coût du marché de maîtrise d'œuvre	16
1.3.2 Un contrat de maîtrise d'ouvrage déléguée non actualisé malgré les évolutions du projet.....	17
1.3.3 Une phase avant-projet sommaire (APS) validée sans actualisation du budget	18
1.3.4 Une consultation des entreprises fondée sur des éléments techniques insuffisamment préparés.....	19
1.3.4.1 Un lancement de procédure sans consultation préalable de l'assemblée délibérante sur le nouveau montant des travaux	19
1.3.4.2 Le choix du recours à une procédure avec négociation insuffisamment motivé	20
1.3.4.3 Le recours à des macro-lots à l'origine d'un surcoût.....	21
1.3.4.4 Un démarrage des travaux retardé	22
2 L'ACQUISITION ET LA REVENTE DES HALLS TEMPORAIRES : UNE OPÉRATION PRÉCIPITÉE, IRRÉGULIÈRE ET COÛTEUSE	24
2.1 Une opération décidée à la suite d'une accélération du programme d'aménagement de la zone « Archipel »	24
2.2 L'acquisition de deux halls provisoires dans des conditions irrégulières	25
2.2.1 Un avenant irrégulier au contrat de délégation de service public	25
2.2.2 Un marché qui aurait pu être passé par l'EMS dans des conditions financières plus avantageuses	28

2.3 La revente du hall transitoire dans des conditions n'ayant pas garanti la préservation des intérêts financiers de l'Eurométropole	29
2.3.1 Une revente du hall n° 1 à un prix huit fois inférieur au prix d'achat	29
2.3.2 Un défaut de consultation de la direction de l'immobilier de l'État (DIE)	29
2.3.3 Une décision de revente préalable à la délibération	30
3 UNE DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC ÉCONOMIQUEMENT DÉSEQUILBRÉE ET INSUFISAMMENT CONTROLÉE.....	32
3.1 Une délégation de service public déséquilibrée	32
3.1.1 Un déséquilibre manifeste entre la durée de la délégation et le montant des investissements à réaliser par le délégataire.....	33
3.1.1.1 Une durée de DSP qui devrait être alignée sur la durée normale d'amortissement des investissements	33
3.1.1.2 Une durée manifestement excessive du contrat d'affermage.....	34
3.1.2 Des effets économiques positifs pour le territoire, mais un retour sur investissement direct limité pour l'EMS.....	37
3.1.2.1 Des retombées économiques positives dont le montant doit cependant être fiabilisé	37
3.1.2.2 Une redevance versée par Strasbourg Événements qui couvre à peine le coût de la maintenance pour le délégant	37
3.1.2.3 Une redevance variable versée uniquement en 2024	39
3.1.2.4 Une politique de distribution de 6 M€ de dividendes depuis 2022	40
3.1.3 Des résultats financiers du délégataire plus favorables qu'initialement prévus	42
3.1.3.1 Des résultats financiers plus importants que prévu compte tenu notamment d'évolutions tarifaires significatives	42
3.1.3.2 Un nombre de manifestations inférieur aux prévisions.....	45
3.2 Une délégation de service public insuffisamment contrôlée	46
3.2.1 Un délégataire de service public sous contrôle prédominant d'un groupe privé	47
3.2.1.1 Une SEM dont le mode de gouvernance limite le pouvoir des actionnaires publics	47
3.2.1.2 Une SEM fortement intégrée à son actionnaire privé.....	49
3.2.2 Un suivi de la DSP par le délégant à améliorer	51
3.2.2.1 Des modalités de fonctionnement du comité de suivi à rapprocher des exigences contractuelles	52
3.2.2.2 Un suivi des investissements à consolider, des obligations contractuelles du délégataire partiellement exécutées et un contrôle à renforcer par le délégant	52
3.2.2.3 L'absence de planning prévisionnel écrit, un manquement aux obligations contractuelles	53
3.2.2.4 L'absence de dispositif formalisé de suivi de la prestation de gros entretien et renouvellement (GER), un risque pour la pérennité des équipements	54
3.2.2.5 Une nouvelle prestation en matière d'expositions culturelles à encadrer	55
3.2.3 Un contrôle insuffisant des conventions de prestation intragroupe.....	55
3.2.3.1 Des conventions non approuvées par le conseil de surveillance.....	56
3.2.3.2 Une augmentation substantielle des prestations informatiques non encadrée par des avenants formalisés	56

ANNEXES	59
Annexe n° 1. Tableau chronologique	60
Annexe n° 2. Résultats des consultations	62
Annexe n° 3. Données relatives à la délégation de service public	63

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Grand Est a contrôlé, sur les exercices 2018 à 2024, la construction et la gestion du nouveau parc des expositions de Strasbourg (PEX). Ce contrôle coordonné a été mené auprès de trois organismes : l'Eurométropole de Strasbourg (EMS), maître d'ouvrage, la société d'aménagement et d'équipement du Rhin supérieur (SERS), maître d'ouvrage délégué du PEX, et la société Strasbourg Événements, société d'économie mixte délégataire de service public (DSP).

Une construction du nouveau parc des expositions marquée par des dérives budgétaires et calendaires

Initialement prévu pour un montant de 86 M€ TTC, le projet de construction du nouveau parc des expositions a finalement coûté plus de 120 M€ TTC malgré l'abandon de nombreux éléments prévus dans le projet initial et une réduction de 22 % de la superficie globale construite. Les aménagements paysagers, pris en charge par l'EMS, s'élèvent à 7 M€ TTC. Plusieurs facteurs expliquent ces dépassements, notamment la crise sanitaire et l'augmentation du prix de certaines matières, ayant entraîné des révisions de prix représentant 30 % du dépassement. Le projet a également pâti largement d'une sous-évaluation initiale du projet par le programmiste et le maître d'œuvre ainsi que de demandes supplémentaires formulées par la maîtrise d'ouvrage et l'exploitant au cours de l'opération. La SERS, en charge de la maîtrise d'ouvrage déléguée, n'est pas parvenue à respecter les coûts et les délais du projet. La livraison initiale était prévue à l'été 2021. Le nouveau PEX a finalement été inauguré le 2 septembre 2022.

L'opération des halls temporaires : une gestion précipitée marquée par des irrégularités et des coûts excessifs

Les halls temporaires ont été mis en place pour accélérer le programme d'aménagement de la zone « Archipel ». L'acquisition précipitée et la revente de ces halls ont été entachées de nombreuses irrégularités, notamment l'achat de ces équipements par l'intermédiaire d'un avenant au contrat de DSP. La revente du premier hall a été réalisée à un prix huit fois inférieur au prix d'achat. L'opération aura coûté au total 3,7 M€ à l'Eurométropole et 4,4 M€ à la ville de Strasbourg, soit un total de 8,1 M€.

Un contrôle insuffisant de la délégation de service public

La délégation de service public a été conclue le 11 février 2015, sous la forme d'un contrat d'affermage, entre l'EMS et Strasbourg Événements. La durée de cette convention, fixée à 20 ans et deux mois, apparaît excessive au regard du montant des investissements à la charge du délégataire.

La chambre constate que le contrôle exercé par l'EMS sur la délégation est insuffisant alors qu'il est essentiel à la bonne exécution du contrat. Le mode de gouvernance choisi pour la société d'économie mixte implique que les collectivités actionnaires n'ont plus de pouvoir exécutif au sein de leur propre société. Le suivi régulier par l'EMS de l'activité et de l'organisation de la société, notamment dans ses relations avec son actionnaire privé, doit être amélioré.

Enfin, le cadre d'intervention du délégataire en matière d'expositions culturelles doit être clarifié. Le tarif de location appliqué à la société organisatrice de l'événement a

Accusé de réception en préfecture
067-216705517-20260929-DCM290926_CRCEM-DE
Date de télétransmission : 02/10/2026
Date de réception préfecture : 02/10/2026

été, pour l'exposition *Toutankhamon*, quatre fois inférieur à celui validé par le conseil eurométropolitain, générant pour le délégataire une moins-value de plus de 450 000 €.

Des retombées économiques positives pour le territoire mais un retour sur investissement limité pour l'Eurométropole

En 2024, d'après les données transmises par Strasbourg Événements, les retombées économiques conjointement générées par le parc des expositions et le palais de la musique et des congrès s'élèvent à 163 M€. La chambre relève toutefois les limites méthodologiques de ce calcul et invite le délégataire à le fiabiliser.

La délégation présente un retour sur investissement limité pour l'EMS : les dividendes versés ont représenté 6 M€ depuis 2022 mais la redevance fixe couvre à peine le coût de la maintenance des équipements. La redevance variable n'a été versée qu'en 2024 et représente un montant minime (13 000 €), alors que les résultats financiers sont bien supérieurs à ceux prévus au contrat.

RAPPEL DU DROIT

Rappel du droit n° 1 : (Strasbourg Évènements) : En application de l'article L 8241-2 du code du travail, conclure de manière systématique les conventions de mises à disposition nécessaires entre Strasbourg Évènements et les sociétés partenaires.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. (EMS) : Actualiser le compte d'exploitation prévisionnel à chaque conclusion d'un avenant qui modifie les caractéristiques du service attendu.

Recommandation n° 2. (EMS) : Élargir le champ d'intervention des comités de suivi à l'examen des projets d'évolution du service et à l'évaluation de la qualité du service délégué, afin d'assurer les missions prévues à la convention.

Recommandation n° 3. (Strasbourg Évènements) : Transmettre à l'autorité délégante un calendrier prévisionnel annuel écrit, accompagné de mises à jour mensuelles conformément aux stipulations prévues dans le contrat d'affermage.

Recommandation n° 4. (EMS) : Renforcer les dispositifs permettant le suivi de la maintenance, conformément au contrat d'affermage.

PROCÉDURE

La chambre régionale des comptes Grand Est a inscrit à son programme de travail pour 2025 un contrôle coordonné portant sur « le parc des expositions de Strasbourg ». Ce contrôle, réalisé en application de l'article R. 243-5-1 du code des juridictions financières, a été mené auprès de trois organismes : l'Eurométropole de Strasbourg (EMS), la Société d'aménagement et d'équipement du Rhin supérieur (SERS) et Strasbourg Événements. Il porte sur les exercices 2018 à 2024.

Deux avis de compétence pour la SERS et Strasbourg Événements ont été rendus par le ministère public en date du 23 décembre 2024.

Le 8 janvier 2025, une lettre d'ouverture de contrôle a été notifiée à la présidente de l'EMS à la présidente du directoire de Strasbourg Événements et au directeur général de la SERS ainsi qu'à leurs prédécesseurs

Les entretiens de début de contrôle prévus par les normes professionnelles se sont tenus au sein des différents organismes. L'instruction a été réalisée sur pièces et sur place.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens préalables à la formulation des observations provisoires se sont déroulés les 12 et 13 mai 2025 avec les différents ordonnateurs et dirigeants en fonction ainsi que les anciens ordonnateurs et dirigeants.

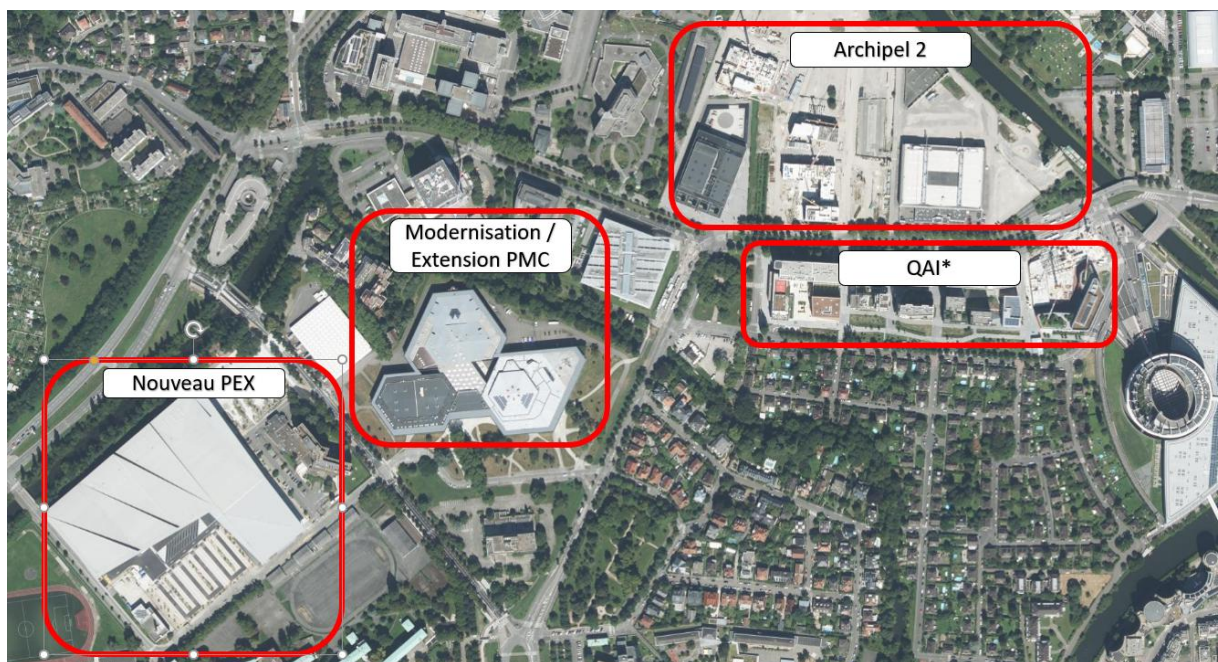
Les observations provisoires de la chambre, délibérées le 18 juin 2025, ont été adressées le 30 juillet 2025 à la présidente actuelle et à l'ancien président de l'EMS, aux dirigeants en fonction ainsi qu'aux anciens dirigeants de la SERS et de Strasbourg Événements.

Après examen des différentes réponses et auditions de Mme Alexandra Rousier, présidente du directoire de Strasbourg Événements et Mme Pia Imbs, présidente de l'EMS, la chambre a arrêté ses observations définitives le 13 novembre 2025.

INTRODUCTION

Depuis les années 2000, l'histoire de l'activité d'expositions à Strasbourg est marquée par le réaménagement progressif du quartier du Wacken, qui en était le siège historique. Tous les anciens halls d'exposition ont été démolis. En 2015, ceux situés au sud du boulevard de Dresde ont été rasés pour permettre la création du quartier d'affaires international (QAI). En 2019, ceux situés au nord du boulevard ont suivi le même sort pour lancer la deuxième phase des travaux d'aménagement, actuellement désignée sous le nom « d'Archipel 2 »¹.

Photo n° 1 : Le déplacement de l'activité d'exposition et la création d'Archipel 2



Source : <https://remonterletemps.ign.fr/> ; chambre régionale des comptes Grand Est

Concomitamment, la communauté urbaine de Strasbourg (CUS), transformée en Eurométropole de Strasbourg (EMS) au 1^{er} janvier 2015, a engagé d'importants travaux de modernisation et d'extension du palais de la musique et des congrès (PMC). Ces travaux ont été achevés en 2016. Initialement estimés à 69 M€ TTC, leur coût final s'est avéré supérieur de 18 %, soit plus de 83 M€ TTC, selon l'évaluation de la chambre en 2018. Suite à ces travaux de modernisation et d'extension du PMC, le conseil eurométropolitain a approuvé, par délibération du 22 décembre 2017, la construction d'un nouveau parc des expositions (PEX) à proximité du PMC afin de favoriser les synergies entre ces deux équipements publics.

La maîtrise d'ouvrage de la construction du nouveau PEX a été déléguée par l'EMS à la Société d'aménagement et d'équipement du Rhin supérieur (SERS). Créée en 1957, la SERS est une société d'économie mixte locale, régie par le droit commun (article

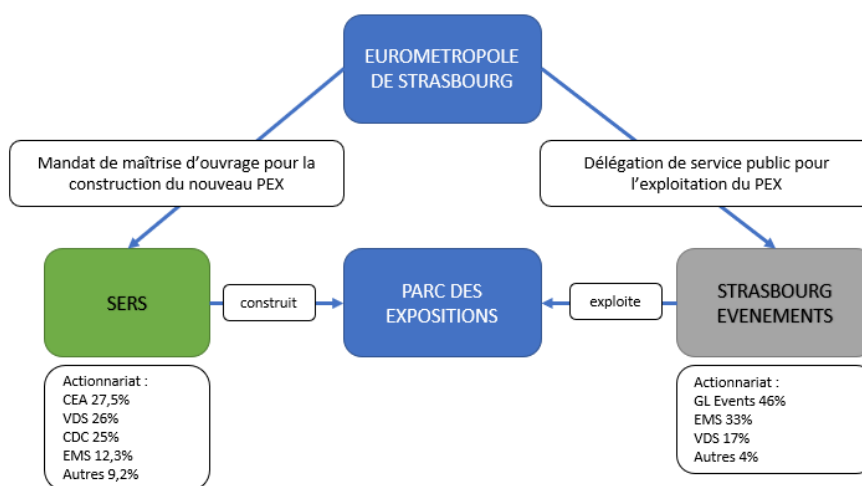
¹ <https://www.strasbourg.eu/presentation-archipel>
<https://www.strasbourg.eu/archipel2-permis-amenager>

L. 1521-1 du code général des collectivités territoriales). Son capital s'élève à 8 M€ principalement répartis entre la collectivité européenne d'Alsace (27,5 %), la ville de Strasbourg (26 %), la caisse des dépôts et consignations (25 %) et l'EMS (12 %).

Le PEX et le PMC sont exploités dans le cadre d'une convention unique de délégation de service public par Strasbourg Événements, société d'économie mixte détenue par la Ville de Strasbourg, l'Eurométropole de Strasbourg et le Groupe GL Events. Cette délégation couvre la période 2016-2036 et les données chiffrées de suivi de l'activité concernent les deux équipements.

Aussi, le cadre de la construction et de la gestion du parc des expositions s'organise autour de trois structures principales : l'EMS, collectivité territoriale compétente, la SERS et Strasbourg Événements.

Schéma n° 1 : Le cadre de construction et de la gestion du parc des expositions



Source : chambre régionale des comptes Grand Est

Le présent contrôle examine le coût de la construction du nouveau parc des expositions (1), l'opération des halls temporaires (2) et la délégation de service public confiée à Strasbourg Événements (3).

1 UNE CONSTRUCTION DU PARC DES EXPOSITIONS SANS MAÎTRISE DES COÛTS

À la suite d'un premier projet de construction d'un nouveau parc des expositions (PEX), l'EMS s'est engagée fin 2017 dans un second projet moins onéreux (1.1). Cependant, l'enveloppe financière initiale a été dépassée, passant de 86 M€ TTC à 120 M€ TTC malgré l'abandon d'une tranche optionnelle (1.2). Au surplus, le pilotage de l'opération a présenté des lacunes à de nombreuses étapes du projet (1.3).

1.1 Un projet à 86 M€ TTC

Un premier projet de nouveau PEX sur le site avait été retenu en 2012 à l'issue d'un concours d'architecture, mais avait dû être suspendu pour des raisons économiques et fonctionnelles. En effet, l'EMS avait décidé, le 23 septembre 2014, de suspendre les études de maîtrise d'œuvre engagées, compte tenu du coût important (180 M€) du programme initial devenu incompatible avec ses capacités financières. L'annulation le 23 juin 2016 par le tribunal administratif de Strasbourg du concours de maîtrise d'œuvre avait mis un terme définitif à ce projet.

La délibération de l'EMS du 22 décembre 2017 a autorisé le lancement des procédures et des démarches permettant la réalisation du nouveau PEX pour un budget total non détaillé de 86 M€ TTC. La jauge totale a été ramenée à 25 000 m² de surfaces d'exposition couverte avec l'aménagement d'un parking silo d'environ 900 places. Le démarrage des travaux était prévu en 2020 en vue d'une livraison du nouveau PEX à l'été 2021.

Dans l'estimation du programmiste missionné par l'EMS, la part de l'enveloppe financière allouée aux travaux de la tranche ferme par le maître d'ouvrage est alors évaluée à 55 M€ HT décomposée de la manière suivante : 52,5 M€ HT pour la construction du nouveau PEX ; 2,5 M€ HT pour la réalisation, par la maîtrise d'ouvrage, des aménagements urbains et paysagers. La part de l'enveloppe financière affectée aux travaux de la tranche optionnelle est de 8 M€ HT, portant le total des travaux à 63 M€ HT.

Le programme prévoyait quatre halls modulables qui devaient présenter des superficies comprises entre 4 500 m² et 6 500 m² et un cinquième alors dénommé « PMC 4 ». Les halls devaient pouvoir être utilisés séparément ou de manière mutualisée (1, 2, 3 ou 4 halls) lors de grands événements. La conception devait prévoir des systèmes de cloisons mobiles adaptés et conformes à la réglementation incendie.

1.2 Un coût en hausse, jusqu'à atteindre 120 M€ TTC

L'augmentation de l'enveloppe financière consacrée au projet du nouveau parc des expositions est liée aux demandes des différentes parties prenantes avant le lancement des travaux (1.2.1) mais également aux demandes supplémentaires et à une conjoncture défavorable survenue pendant la phase travaux (1.2.2). En conséquence, le coût final du PEX s'est révélé supérieur de 48 % aux prévisions initiales (1.2.3).

Accusé de réception en préfecture
067-216705517-20260929-DCM290926_CRCEM-DE
Date de télétransmission : 02/10/2026
Date de réception préfecture : 02/10/2026

Tableau n° 1 : Évolution du coût du projet de parc des expositions

<i>En M€</i>	Délibération de l'EMS du 22 décembre 2017	Projet revu par la SERS en novembre 2018 (y compris aménagements extérieurs)	Avant-projet sommaire (APS) 1 14/12/2018	Avant-projet sommaire (APS) 28/02/2019 (hors aménagements extérieurs)	Avant-projet définitif (APD) 05/07/2019 (hors aménagements extérieurs)	Coût définitif 01/07/2024 (hors tranche optionnelle abandonnée, hors aménagements extérieurs, avec révisions de prix et projet d'installation photovoltaïque)
Tranche ferme HT		71,7	Budget opération non simulé puisque le budget travaux annoncé par le maître d'œuvre est rejeté : à programme constant, le dépassement annoncé était de 21,2 M€ HT	81,2	85,8	100
Tranche ferme TTC	Inclus	86		97,5	102,9	120
Tranche optionnelle HT		Non incluse		13,2	14	Non incluse
Tranche optionnelle TTC	Inclus	Non incluse		15,8	16,9	Non incluse
Total tranche ferme et tranche optionnelle HT		71,7		94,4	99,8	
Total tranche ferme et tranche optionnelle TTC	86	86		113,2	119,8	120

Source : délibération du 22 décembre 2017 et bilans prévisionnels et échéanciers des dépenses transmis par la SERS

1.2.1 Des évolutions exigées par la maîtrise d'ouvrage, la maîtrise d'œuvre et l'exploitant avant le lancement des travaux

Le conseil eurométropolitain du 22 décembre 2017 avait approuvé un budget prévisionnel de l'opération estimé à 86 M€ TTC. Par délibération du 27 septembre 2019, ce même conseil eurométropolitain approuvait un nouveau budget prévisionnel de 120 M€ TTC, (100 M€ HT) toutes dépenses confondues. Le coût prévisionnel des travaux s'établissait alors à 77,4 M€ HT répartis en 65,9 M€ HT pour la tranche ferme et 11,5 M€ HT pour la tranche optionnelle. La délibération faisait référence aux étapes d'avant-projet sommaire (APS) et d'avant-projet définitif (APD) qui « *ont cependant révélé des sous-évaluations des choix techniques et architecturaux proposés en phase concours par l'équipe [de maîtrise d'œuvre] et ont généré lors de la phase Avant-Projet Sommaire (APS) une évolution importante du coût du projet* ».

Le même jour, le même conseil eurométropolitain validait l'abandon de nombreux éléments qui étaient présents dans la phase APS et dans la présentation phase concours

du maître d'œuvre². Il apparaît ainsi que le maître d'œuvre a sous-évalué le coût du projet en phase concours.

De plus, de nouvelles dépenses ont été ajoutées en raison de demandes supplémentaires de l'exploitant, de la maîtrise d'œuvre et de la maîtrise d'ouvrage (cf. tableau n° 2). Entre le projet initial et la validation de la phase APD, le budget travaux a augmenté de 15,7 M€ HT.

1.2.2 De nouvelles augmentations entre la validation de la phase APD et la fin des travaux

Dans son tableau de suivi des adaptations et des modifications, la SERS détaille, par macro-lots, l'incidence financière des demandes supplémentaires du maître d'œuvre et de l'exploitant.

À compter du 15 septembre 2020, les demandes supplémentaires se sont élevées à 4,5 M€ HT dont 2,9 M€ HT à l'initiative de l'exploitant, 0,7 M€ HT provenant de la maîtrise d'ouvrage et 0,9 M€ HT de la maîtrise d'œuvre. De plus, l'EMS a demandé un nouveau projet d'installation photovoltaïque en toiture pour un montant de 2 M€ HT.

Le poste « révision des prix » a par ailleurs fortement augmenté. Initialement estimé à 2,3 M€ HT, il s'est finalement élevé à 9,7 M€ HT de révisions de prix, soit une augmentation de 7,4 M€ HT. La SERS justifie cet écart par l'augmentation significative des indices de prix, notamment celui de l'acier (le projet comportant beaucoup de charpente métallique) entre 2020 et 2022, dans un contexte économique très défavorable marqué par la guerre en Ukraine.

² Soit : une diminution de la présence du bois (rationalisation du nombre de poteaux en périphérie, remplacement de la charpente mixte bois-métal par une charpente métallique dans les halls) ; repositionnement de l'espace événementiel initialement situé au-dessus du grand hall ; suppression des vitrages autour des halls ; suppression d'éléments architecturaux intérieurs tels que les escaliers monumentaux et les passerelles proposés dans la nef, etc...

Tableau n° 2 : Origines de l'augmentation du coût global de l'opération

<i>En M€ HT</i>	Exploitant	Maîtrise d'ouvrage	Maîtrise d'œuvre	Aléas et révision des prix	Total par ligne	Total à la fin de chaque phase
Budget initial (86 M€ TTC)					71,7	71,7
Honoraires mandat exclus du budget		- 1			- 1	70,7
Phase APS			5,7		5,7	76,4
Phase APD	2,3	4,7	1,1	1,4	9,5	85,9
Résultats consultations			1,4		1,4	87,3
Augmentation honoraires maîtrise d'œuvre			1,1		1,1	88,4
Demandes supplémentaires en cours de travaux	2,9	0,7	0,9		4,5	92,9
Révision des prix				7,4	7,4	100,3
Divers		- 0,3			- 0,3	100
Total	5,2	4,5	10,2	8,8	28,6	

Source : Éléments transmis par la SERS

1.2.3 Un coût réel supérieur aux prévisions

En raison d'une sous-estimation initiale par le programmiste et le maître d'œuvre en phase concours, ainsi que de nombreuses demandes supplémentaires émanant du maître d'œuvre, de l'exploitant et du maître d'ouvrage, le coût total de l'opération, hors mandat de maîtrise d'ouvrage, est passé de 86 M€ TTC à 120 M€ TTC, malgré l'abandon de la tranche optionnelle.

À ces augmentations, il convient d'ajouter le coût des aménagements extérieurs (7,3 M€ TTC), finalement supporté par l'EMS dans le cadre d'une nouvelle opération, alors qu'ils étaient prévus dans le projet initial. Le coût total des travaux s'élève ainsi à 127 M€ TTC.

Entre le budget prévisionnel de l'opération estimé à 86 M€ TTC adopté en conseil eurométropolitain le 22 décembre 2017, et la réalisation effective du projet, la chambre constate un coût supplémentaire de 41 M€ TTC (+ 48 %), alors même que la superficie du PEX a diminué de 22 %. En effet, cette dernière est passée de 25 000 m² dans le projet initial à 19 587 m² dans le projet final.

Cette évolution est d'autant plus significative que la tranche conditionnelle (construction d'un cinquième hall) n'a pas été affirmée et que l'exploitation des halls temporaires s'est révélée particulièrement coûteuse pour l'Eurométropole (Cf. partie 2).

1.3 Un pilotage de l'opération insuffisamment rigoureux

Le projet de construction du parc des expositions a accumulé des défaillances : augmentation du coût de la maîtrise d'œuvre (1.3.1), relations contractuelles non actualisées avec le maître d'ouvrage délégué (1.3.2.), validation d'un avant-projet sommaire sans actualisation du budget de l'opération (1.3.3) et consultation des entreprises fondée sur des éléments techniques insuffisamment préparés (1.3.4).

1.3.1 Une augmentation de plus de 12 % du coût du marché de maîtrise d'œuvre

Selon l'article L. 2431-1 du code de la commande publique, « *la mission de maîtrise d'œuvre est une mission globale qui doit permettre d'apporter une réponse architecturale, technique et économique au programme défini par le maître d'ouvrage pour la réalisation d'une opération* ». ³

Conformément à la délibération du conseil eurométropolitain du 22 décembre 2017, la procédure de concours de maîtrise d'œuvre a été lancée le 6 février 2018 par l'EMS. Le deuxième jury de concours a eu lieu le 22 août 2018. L'acte d'engagement entre l'EMS et le maître d'œuvre a été signé le 19 septembre 2018 par le maître d'œuvre et le 2 octobre 2018 par l'EMS.

Le début d'exécution du marché de maîtrise d'œuvre a été fixé le 29 octobre 2018. La durée globale prévisionnelle d'exécution du marché de maîtrise d'œuvre était de 44 mois dont 36 mois pour la tranche ferme et 8 mois pour la tranche optionnelle. Le forfait de rémunération du maître d'œuvre était défini dans l'acte d'engagement. Il s'élevait à 8,4 M€ HT pour la tranche ferme : « *conception et réalisation de quatre halls et d'un parking en silo et conception d'un cinquième hall* ». Le montant de la tranche optionnelle qui correspondait à la « *réalisation d'un cinquième hall* » était de 0,5 M€ HT.

Le marché de maîtrise d'œuvre a fait l'objet de trois avenants. L'avenant n° 1 a été signé le 11 décembre 2018 par l'EMS. Son objet était le transfert de la gestion du marché de maîtrise d'œuvre de l'EMS à la SERS, mandataire de l'EMS. Il ajoute une mission de coordination systèmes de sécurité incendie (98 500 € HT). L'avenant n° 2 entre la SERS et le groupement conjoint de maîtrise d'œuvre a été signé le 8 septembre 2023 pour un montant de 462 236 € HT⁴. Il est approuvé par délibération du conseil eurométropolitain du 28 juin 2023. L'avenant n° 3 entre la SERS et le groupement

³ Dans le secteur du bâtiment, la maîtrise d'œuvre est composée d'architectes et de bureaux d'études selon les compétences recherchées par le maître d'ouvrage (structure, fluides, acoustique, économie, environnement, etc.). Leur mission principale est de concevoir un bâtiment répondant au programme du maître d'ouvrage, de s'assurer du respect de cette conception lors de l'exécution de l'ouvrage et de la bonne exécution des travaux.

⁴ Cet avenant est justifié par l'ajout de missions supplémentaires : une étude comparative entre le premier projet PEX et le projet actuel pour un montant de 24 000 € HT, une mission supplémentaire pour la rédaction du dossier « *Loi sur l'eau* » pour un montant de 4 900 € HT, une mission supplémentaire pour des prestations d'études relatives au BIM (Building Information Model) pour un montant de 8 000 € HT, le calcul du forfait définitif de rémunération du maître d'œuvre sur la base du coût prévisionnel des travaux à l'issue de l'APD : - 276 940 € HT, une mission test de désenfumage : 8 990 € HT, des honoraires complémentaires pour les modifications de programme en sus du programme initial : 636 986 € HT, une mission d'études complémentaires pour une installation photovoltaïque : 56 300 € HT.

conjoint de maîtrise d'œuvre a été signé le 2 septembre 2024 pour un montant de 554 068 € HT⁵.

Le cumul des avenants s'élève à 1 114 803 € HT, soit une augmentation de 12,5 % par rapport au montant du marché initial.

Tableau n° 3 : Évolution du coût de la maîtrise d'œuvre

En €	Tranche ferme HT	Tranche optionnelle HT	Total HT	Total TTC
Marché notifié à l'issue du concours	8 368 872	511 667	8 880 539	10 656 647
Montant suite à l'avenant n° 1	8 457 772	521 267	8 979 039	10 774 847
Montant suite à l'avenant n° 2	8 920 007	521 267	9 441 274	11 329 274
Montant suite à l'avenant n° 3	9 474 075	521 267	9 995 342	11 994 410
Évolution en %	13,2 %		12,5 %	12,5 %

Source : Contrats et avenants de maîtrise d'œuvre

1.3.2 Un contrat de maîtrise d'ouvrage déléguée non actualisé malgré les évolutions du projet

La loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 modifiée relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée (dite « loi MOP ») définit dans son deuxième article la notion de maître d'ouvrage, son rôle et ses responsabilités. Le titre II du code de la commande publique (articles L. 2410-1 à L. 2432-2) codifie les responsabilités et les obligations spécifiques concernant la maîtrise d'ouvrage déléguée. Le mandataire représente le maître d'ouvrage, il agit « en son nom et pour son compte ». Ce statut lui permet d'accomplir des actes juridiques (après approbation par le maître d'ouvrage), par exemple la signature de marchés, d'avenants ou l'acceptation de sous-traitants.

Par courrier du 12 octobre 2018, l'EMS a notifié à la SERS la mission de mandat de maîtrise d'ouvrage pour la réalisation du nouveau parc des expositions de Strasbourg, contre une rémunération de 988 100 € HT (hors révision).

Le cahier des clauses techniques et particulières (CCTP) prévoit que les travaux confiés à la SERS consistent en la réalisation de cinq halls représentant une surface de 24 500 m², d'une liaison entre le PMC et le PEX, d'un parking silo et des plateformes logistiques extérieures nécessaires. S'agissant du budget de l'opération, l'article 1.4 du CCTP prévoit que « *dans le cas où, au cours de la mission, le maître d'ouvrage estimerait nécessaire d'apporter des modifications au programme ou à l'enveloppe financière*

⁵ Cet avenant a pour objet les missions complémentaires suivantes : une mission de maîtrise d'œuvre pour une installation photovoltaïque sur les toitures des halls : 300 755 € HT, une mission de maîtrise d'œuvre sur les travaux supplémentaires après signature des marchés de travaux (demandes de l'exploitant et du maître d'ouvrage, hors travaux supplémentaires dont la responsabilité relève du maître d'œuvre) : 236 913 € HT, une mission de maîtrise d'œuvre pour les travaux de **basculement des postes de transformation haute tension** et travaux de géocooling : 16 400 € HT.

prévisionnelle, un avenant au présent marché de mandat devra être conclu avant la mise en œuvre de ces modifications par le mandataire ».

La chambre constate qu'en application de ces dispositions du CCTP, les évolutions du périmètre des travaux et du budget de l'opération auraient dû faire l'objet d'un avenant au contrat de mandat conclu entre l'EMS et la SERS.

1.3.3 Une phase avant-projet sommaire (APS) validée sans actualisation du budget

Dès son premier rapport mensuel d'octobre 2018, la SERS a alerté l'EMS sur les délais et le budget de l'opération qu'elle estimait trop contraints.

Le décret n° 2018-1075 du 3 décembre 2018 portant partie réglementaire du code de la commande publique (CCP), et notamment la codification du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics, précise les éléments de mission de la maîtrise d'œuvre pour les opérations de construction neuve de bâtiment. La première phase, dénommée « *avant-projet sommaire* » (APS) a pour objet : de préciser la composition générale en plan et en volume ; d'apprécier les volumes intérieurs et l'aspect extérieur de l'ouvrage ; de proposer les dispositions techniques pouvant être envisagées ; de préciser le calendrier de réalisation et, le cas échéant, le découpage en tranches fonctionnelles ; d'établir une estimation provisoire du coût prévisionnel des travaux.

Le premier dossier d'études APS est remis à la SERS par le maître d'œuvre le 14 décembre 2018. Dans ce dossier, le budget alloué à l'opération est dépassé de plus de 35 %. Par ordre de service du 25 janvier 2019, la SERS rejette le premier dossier d'études APS.

Le deuxième dossier d'études APS est remis à la SERS par le maître d'œuvre le 18 janvier 2019. La tranche ferme est estimée à 59 M€ HT pour un budget de 53,4 M€ HT (actualisé à décembre 2018), soit un dépassement de 5,7 M€ HT (+ 10,70 %), à programme constant. La tranche conditionnelle est estimée à 10,2 M€ HT pour un budget de 8,1 M€ HT (actualisé à décembre 2018), soit un dépassement de 2 M€ HT (+ 25,18 %), à programme constant. Dans son rapport mensuel de février 2019, la SERS indique que « *après analyse de l'APS version 2, et après la réunion du 31 janvier 2019 entre l'EMS et la SERS, il a été décidé de valider l'APS avec de nombreuses modifications par rapport au projet initial phase concours* ». ⁶ Ce dossier APS 2 est validé par le directeur de projet de l'EMS le 4 février 2019 avec un dépassement budgétaire de 7,7 M€ HT, la sortie du projet des aménagements extérieurs du budget du PEX et l'abandon de nombreux éléments du projet initial.

Par ordre de service (OS) n° 32456, du 7 février 2019, la SERS valide la phase APS et autorise le démarrage des études APD. Toutefois, le dépassement budgétaire n'est pas validé par la SERS puisqu'elle indique que « *le dépassement budgétaire n'est pas validé par le maître d'ouvrage, qui rappelle que l'objectif est l'enveloppe financière*

⁶ Les surfaces sont conservées, la suppression des éléments en bois est validée selon le principe proposé en APS 2, l'espace événementiel est validé selon le principe APS 2, les galeries techniques demandées par le programme sont conservées, la hauteur libre des halls demandée par le programme est conservée, le parking doit faire 900 places, le budget des aménagements extérieurs est sorti du budget PEX, les halls 2 et 3 sont mutualisés. Enfin, le principe de réaliser l'opération en macro-dossier est également arrêté.

prévisionnelle affectée aux travaux, définie par le programme et le contrat du maître d'œuvre (60,5 M€ HT pour le total tranche ferme et tranche optionnelle, valeur programme février 2018) ». Or, l'un des objectifs de la phase APS est précisément de valider une enveloppe financière prévisionnelle, conformément au décret n° 2018-1075 du 3 décembre 2018 portant partie réglementaire du code de la commande publique.

1.3.4 Une consultation des entreprises fondée sur des éléments techniques insuffisamment préparés

La deuxième phase, dénommée « *avant-projet définitif* » (APD) a pour objet : de déterminer les surfaces détaillées de tous les éléments du programme ; d'arrêter en plans, coupes et façades les dimensions de l'ouvrage, ainsi que son aspect ; de définir les principes constructifs, les matériaux et les installations techniques ; d'établir l'estimation définitive du coût prévisionnel des travaux, décomposés en lots séparés ; de permettre au maître de l'ouvrage d'arrêter définitivement le programme ; de permettre l'établissement du forfait de rémunération dans les conditions prévues par le contrat de maîtrise d'œuvre.

Le dossier d'études APD a été remis à la SERS par le maître d'œuvre le 23 avril 2019. Par ordre de service du 20 mai 2019, la SERS refuse le premier dossier APD. Le deuxième dossier d'études APD a été validé par la SERS par ordre de service du 22 juillet 2019. En chiffrage macro-lots, le maître d'œuvre annonce un budget global de 65,9 M€ HT pour la tranche ferme, et de 11,5 M€ HT pour la tranche optionnelle, soit un total de 77,4 M€ HT. L'aménagement extérieur est sorti du programme.

La consultation des entreprises a été notifiée le 31 juillet 2019 pour la phase 1 avec une remise des candidatures par les entreprises fixée au 23 septembre 2019. La procédure choisie était une procédure avec négociation plutôt qu'un appel d'offres ouvert avec un allotissement sous forme de macro-lots.

1.3.4.1 Un lancement de procédure sans consultation préalable de l'assemblée délibérante sur le nouveau montant des travaux

Dans son rapport mensuel n° 6 de mars 2019, la SERS stipulait de nouveau : *« ces délais extrêmement serrés ne sont pas compatibles avec une validation de l'APD par délibération du conseil eurométropolitain. Si une telle délibération était nécessaire (en conseil de juin 2019 ?), le planning des études serait décalé d'un à deux mois, et la consultation des entreprises ne pourrait dans ce cas pas être envisagée avant septembre 2019. Pour éviter une telle situation, l'EMS a informé la SERS qu'elle procèdera à la validation de l'APD par courrier de validation, sans attendre la délibération du conseil eurométropolitain ».*

Pour le lancement des consultations, la SERS s'est par conséquent appuyée sur une note du 5 juillet 2019 portant accord préalable sur l'avant-projet détaillé, signée par la vice-présidente en charge du projet, sans délibération préalable du conseil eurométropolitain. Le marché de travaux a été publié au bulletin officiel des annonces de marchés publics (BOAMP) le 31 juillet 2019.

C'est seulement par la délibération du 27 septembre 2019 que le conseil eurométropolitain a autorisé « *le Président ou son-sa représentante à lancer et conduire*

les procédures de consultation, conformément aux règles applicables aux marchés publics, visant à choisir les entreprises de travaux à qui seront confiés les travaux pour la réalisation du nouveau Parc des expositions et de ses équipements annexes ».

Enfin, si l'article IV de la délibération du conseil eurométropolitain du 5 janvier 2017 portant délégations du conseil au Président autorise le président ou son représentant à lancer une procédure de consultation dans le cadre d'un marché public, sous réserve que les crédits soient inscrits au budget. Or, la délibération en vigueur au moment du lancement de la consultation était celle du 22 décembre 2017, qui ouvrait une autorisation de programme pour un budget prévisionnel de 86 M€ TTC. La part de l'enveloppe financière affectée aux travaux s'élevait à 63 M€ HT, soit un montant très inférieur au montant validé par la vice-présidente en charge du projet dans la note du 5 juillet 2019 (77,4 M€ HT). L'augmentation du montant de l'autorisation de programme (AP) permettant de financer le projet

Au surplus, l'arrêté portant délégation partielle de fonctions de la vice-présidente chargée du projet, daté du 4 décembre 2018, fait mention des secteurs d'activité de la délégation mais il ne définit pas le champ d'intervention ni la nature des décisions que l'intéressée est en droit de signer

1.3.4.2 Le choix du recours à une procédure avec négociation insuffisamment motivé

Le code de la commande publique définit trois types de procédures formalisées : l'appel d'offres ouvert ou restreint (article L. 2124-2 du CCP), la procédure avec négociation (article L. 2124-3 du CCP) et le dialogue compétitif (article L. 2124-4 du CCP). La SERS a proposé à l'EMS, dans un premier temps, de choisir la procédure négociée.

La procédure avec négociation, telle que définie à l'article L. 2124-3 du CCP, est la procédure par laquelle un acheteur négocie les conditions du marché public avec un ou plusieurs opérateurs économiques autorisés à participer aux négociations. Pour les pouvoirs adjudicateurs, cette procédure peut être mise en œuvre dans certaines hypothèses limitativement énumérées à l'article R. 2124-3 du code de la commande publique. Le pouvoir adjudicateur doit pouvoir justifier que les conditions de recours à cette procédure, qui doivent être interprétées strictement, sont remplies. À défaut, le marché est entaché de nullité que le juge est tenu de soulever d'office⁷. Comme le rappelle le Conseil d'État dans une décision du 21 décembre 2022⁸, le recours à la procédure avec négociation est subordonné à l'existence de circonstances particulières liées à la nature du marché, à sa complexité, ou au montage juridique et financier. Ces circonstances doivent être appréciées au regard des capacités du pouvoir adjudicateur à passer le marché selon la procédure normale d'appel d'offres.

La SERS a justifié le recours à la procédure négociée dans une note du 29 mai 2019. Elle a fondé son choix sur le 3° de l'article R. 2124.3 du CCP (« *Lorsque le marché public comporte des prestations de conception* ») car les titulaires des macro-lots étaient chargés des études d'exécution (EXE) et de la participation aux études de synthèse

⁷ Conseil d'État, 28 juillet 2000, Jacquier, n° 202792.

⁸ Conseil d'État, 7^e chambre, 21 décembre 2022, n° 464685, Inédit au recueil Lebon

(SYN). Elle s'est également appuyée sur le 4° de l'article R. 2124.3 du CCP, qui prévoit cette procédure « *lorsque le marché ne peut être attribué sans négociation préalable du fait de circonstances particulières liées à sa nature, à sa complexité ou au montage juridique et financier ou en raison des risques qui s'y rattachent* ». Dans son rapport mensuel n° 10 de juillet 2019, elle indiquait que « *l'EMS a confirmé à la SERS sa décision sur la procédure de consultation à mettre en œuvre, sous forme de procédure avec négociation* ».

Si chaque macro lot comportait effectivement des prestations de conception, la SERS n'était pas fondée à utiliser le 4° de l'article R. 2124.3 du CCP, puisque les documents fournis par la SEM ne motivaient pas le caractère suffisamment complexe de l'opération. De plus, l'EMS et la SERS disposaient de compétences internes pour la conduite de projet.

La motivation du recours à la procédure négociée devait figurer soit dans le « rapport de présentation » que doit élaborer l'acheteur à l'issue de la procédure⁹, soit dans l'avis d'attribution¹⁰.

Or, la motivation du recours à une procédure négociée n'a été justifiée par la SERS ni dans le rapport de présentation ni dans l'avis d'attribution.

La chambre observe ainsi que la SERS ne s'est pas conformée aux différents articles du CCP relatifs à la motivation de la procédure négociée.

1.3.4.3 Le recours à des macro-lots à l'origine d'un surcoût

L'allotissement est obligatoire pour tous les marchés publics depuis le 1^{er} avril 2016. L'article L. 2113-10 du CCP dispose que « *les marchés sont passés en lots séparés, sauf si leur objet ne permet pas l'identification de prestations distinctes. / L'acheteur détermine le nombre, la taille et l'objet des lots* ». Le recours à des macro-lots (regroupement de corps d'état différents) est possible sous réserve d'une certaine homogénéité technique et/ou fonctionnelle des travaux inclus dans ces lots (démolition, gros œuvre, clos-couvert, réseaux secs, réseaux humides...).

Par note du 28 novembre 2018 relative au montage des marchés de travaux pour la réalisation du parc des expositions, la SERS comparait trois hypothèses : l'allotissement général, la mise en place de « macro-lots » et le recours à « l'entreprise générale » sans allotissement. Les « *inconvenients* » de la solution des macro-lots sont nombreux et exposés dans la note. Le maître d'œuvre a présenté l'estimation du coût de l'opération en comparant la procédure de droit commun, par corps d'état séparé, et la procédure de l'allotissement en macro-lots. Le coût supplémentaire lié à l'allotissement en macro-lots est estimé à 4 M€ HT soit 5,1 % du coût total du projet.

⁹ L'article R. 2184-3 du CCP dispose que « *le rapport de présentation comporte en outre, lorsqu'il y a lieu, les éléments suivants : les motifs du recours à un marché passé sans publicité ni mise en concurrence préalables, à la procédure avec négociation ou au dialogue compétitif (...)* ».

¹⁰ L'article R. 2184-4 dispose que « *dans la mesure où l'avis d'attribution contient les informations exigées aux articles R. 2184-1 à R. 2184-3, le pouvoir adjudicateur peut renvoyer, dans le rapport de présentation, à cet avis* ».

Tableau n° 4 : Comparaison coût corps d'état séparé/macro lots

En M€ HT	Corps d'état séparés	Macro lots	Écart
Tranche ferme	62,5	65,9	3,4
Tranche optionnelle	10,9	11,5	0,6
Total	73,4	77,4	4

Source : avant-projet définitif de la SERS

Finalement, la SERS a proposé à l'EMS de privilégier la procédure par macro-lots plutôt que l'allotissement total : « à ce titre, les choix optimisés de découpages des macro-lots sont de nature à permettre une exécution plus fluide et efficace des travaux du PEX, mais introduisent en contrepartie un risque de surcoûts probables, et un risque juridique lié à l'interprétation des règles. Cela étant, la mise en balance des avantages et des inconvénients laisse à penser que cette hypothèse est celle qui présente le moins de risques (opérationnels, juridiques, et financiers) pour l'opération ».

La consultation des entreprises a été lancée le 31 juillet 2019 avec cinq macro-lots. La remise des candidatures par les entreprises a été fixée au 23 septembre 2019. 16 candidatures ont été enregistrées pour les cinq macro-lots.

Pour les macro-lots 2 et 5 (ML02 et ML05), la procédure avec négociation a été déclarée sans suite, conformément à l'article R. 2185-1 du CCP. S'agissant du ML05, la procédure a été déclarée sans suite en octobre 2019, dès la phase candidature, car un seul groupement s'était porté candidat. Pour le ML02, cette déclaration sans suite a été prononcée en mars 2020 à l'issue de la procédure, après examen de la seule offre finale remise.

La SERS a relancé la consultation pour ces deux macro-lots, mais sous forme d'appel d'offres ouvert, une procédure dans laquelle la négociation n'est pas autorisée. Elle a choisi d'utiliser une procédure plus stricte, affaiblissant ainsi le recours initial à la procédure négociée. Le tableau d'analyse des résultats des consultations est présenté en annexe n° 2.

Comme l'a reconnu la SERS, les cahiers des charges ont été fortement retravaillés entre les deux consultations.

1.3.4.4 Un démarrage des travaux retardé

Une nouvelle consultation a été lancée début mars 2020. L'attribution en commission d'appel d'offres (CAO) a été réalisée le 11 juin 2020. Le démarrage des travaux a eu lieu le 30 septembre 2020. Il était dès lors impossible de respecter l'objectif prévisionnel fixé par l'EMS en termes de planning.

Schéma n° 2 : Calendrier prévisionnel ¹¹



Source : CCTP de l'EMS portant sur le mandat de maîtrise d'ouvrage

Schéma n° 3 : Calendrier réalisé



Source : Rapports mensuels de la SERS

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Initialement prévu pour un montant de 86 M€ TTC, le projet de construction du nouveau parc des expositions a finalement coûté plus de 120 M€ TTC malgré l'abandon de plusieurs éléments prévus dans le projet initial et une réduction de 22 % de la superficie, le hall n° 5 n'ayant pas été réalisé. L'Eurométropole a également financé les aménagements extérieurs à hauteur de 7 M€ TTC, initialement inclus dans le projet.

Plusieurs facteurs ont contribué à ces dépassements, notamment la crise sanitaire et l'augmentation du prix de certaines matières premières, représentant 30 % du dépassement. Le projet a également pâti d'une sous-évaluation initiale du projet par le programmiste et le maître d'œuvre, ainsi que de demandes supplémentaires de la maîtrise d'ouvrage et de l'exploitant.

La SERS, en charge de la maîtrise d'ouvrage déléguée, a été confrontée à de nombreuses difficultés pour respecter les coûts et les délais, dans un contexte économique défavorable.

Enfin, le pilotage de l'EMS a présenté plusieurs défaillances, notamment l'absence d'avenant au contrat de mandat avec la SERS malgré l'évolution du projet, un recours insuffisamment justifié à la procédure négociée et le lancement des consultations sans approbation préalable du conseil métropolitain sur la nouvelle enveloppe financière.

¹¹ Phase pro : le dossier projet permet d'aboutir à la rédaction du dossier de consultation des entreprises.

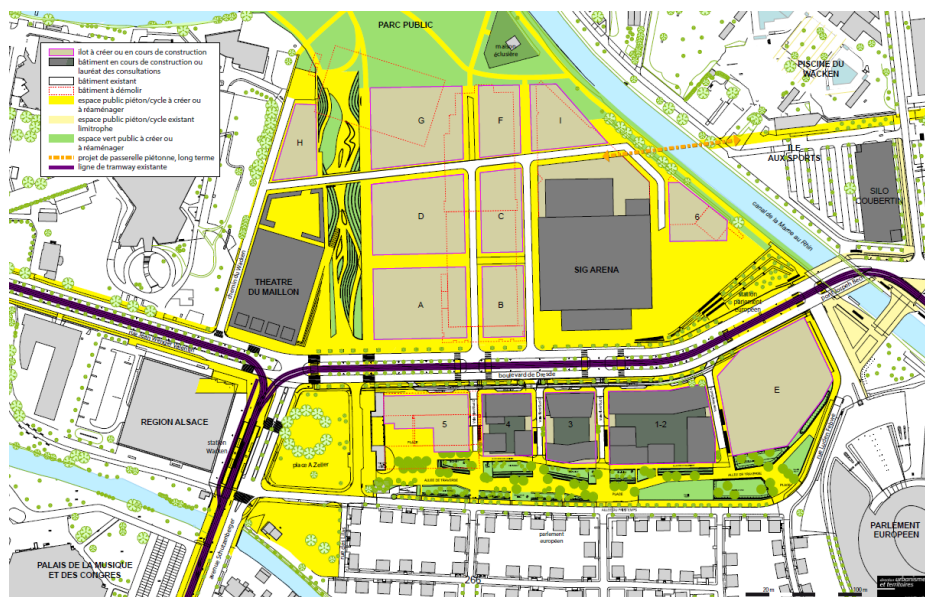
2 L'ACQUISITION ET LA REVENTE DES HALLS TEMPORAIRES : UNE OPÉRATION PRÉCIPITÉE, IRRÉGULIÈRE ET COÛTEUSE

À l'origine du projet du nouveau PEX, il était prévu que les locaux de l'ancien parc des expositions continuent d'être utilisés par l'exploitant pendant la durée des travaux de construction. Cependant, le calendrier de destruction de ces anciens locaux a été accéléré (2.1), ce qui a conduit à l'acquisition précipitée et dans des conditions irrégulières de deux halls transitoires (2.2). De plus, la revente du hall n° 1 a aussi été réalisée dans des conditions contestables et coûteuses pour l'Eurométropole (2.3).

2.1 Une opération décidée à la suite d'une accélération du programme d'aménagement de la zone « Archipel »

Le lancement du nouveau projet de parc des expositions par l'EMS est intervenu en décembre 2017 peu après l'approbation par la ville de Strasbourg du démarrage de l'opération « Archipel 2 » par délibération du 25 septembre 2017.

Schéma n° 4 : Plan guide du quartier d'affaires



Source : délibération du conseil municipal de la ville de Strasbourg du 25 septembre 2017

Le projet avait pour objectif de ne conserver dans la zone que les équipements suivants : le nouveau Théâtre du Maillon, d'une emprise de 6 000 m² à l'angle sud-ouest du projet et le hall « Rhenus Sport » d'une emprise de 1,4 ha. Les autres équipements, soit les halls n° 20, K et Rhenus Nord, étaient destinés à être démolis.

Toutefois, dès 2017, une banque a exprimé son souhait d'acquérir du foncier sur la zone « Archipel » (lot A) pour y implanter son siège régional. Compte tenu de la

Accusé de réception en préfecture
067-216705517-20260929-DCM290926_CRCEM-DE
Date de télétransmission : 02/10/2026
Date de réception préfecture : 02/10/2026

localisation du projet sur l'emprise de l'ancien hall d'exposition n° 20, la délibération du 17 décembre 2018, portant cession de droits à construire à la banque, prévoit que « *la [banque] souhaitant pouvoir prendre possession de son terrain en juin 2019 pour engager les sondages préalables au démarrage des travaux, la Ville procédera à la démolition des halls existants et fera toutes diligences auprès de l'EMS pour assurer la libération du site actuellement occupé par Strasbourg Évènements et faire constater sa désaffectation* ». Différents acteurs ont confirmé par ailleurs le lien entre le projet de siège régional de la banque et l'opération des halls transitoires.

La promesse de vente entre la ville et la banque a été signée le 20 décembre 2018 pour un montant de 5,04 M€ HT (280 € HT/m²). Bien qu'une délibération du 23 septembre 2019 du conseil municipal de Strasbourg ait autorisé la signature d'un acte de vente, celui-ci n'a pas pu être conclu en raison d'un recours administratif déposé le 10 octobre 2019 contre le permis de construire.

Pour libérer les parcelles concernées, la destruction du hall n° 20 est anticipée avant la mise en service du nouveau parc des expositions. En parallèle, pour compenser la perte de cet équipement et répondre à la demande de l'exploitant, l'EMS a procédé à l'acquisition de deux halls temporaires pour un montant de 8,8 M€, pris en charge à hauteur de 50 % par la ville de Strasbourg à l'origine de la libération anticipée du site.

La chambre constate que l'acquisition des halls transitoires a été lancée en décembre 2018 alors que la ville de Strasbourg ne disposait, à cette date, de la part de la banque que d'une seule promesse de vente et non d'un acte de vente définitif et sans étude d'impact, notamment financier, sur l'ensemble du projet.

Au début de l'année 2020, la crise sanitaire a été accompagnée d'un fort développement du travail à distance qui a modifié l'équilibre économique des projets immobiliers de bureaux. Dans ce contexte, la banque a annoncé à la ville de Strasbourg, en octobre 2020, l'abandon du projet initial de construction d'un nouveau siège régional et a proposé un nouveau projet de construction mixte de deux immeubles de logements locatifs intermédiaires et de locaux tertiaires. L'acte de vente de ce nouveau projet a été signé le 22 décembre 2022 pour un montant total de 5,2 M€ HT.

2.2 L'acquisition de deux halls provisoires dans des conditions irrégulières

2.2.1 Un avenant irrégulier au contrat de délégation de service public

Par délibération du 18 décembre 2018, l'EMS a signé un avenant n° 2 au contrat de délégation de service public conclu avec Strasbourg Évènements. Afin d'éviter l'interruption de service public consécutive à la décision de démolition des anciens halls, cet avenant prévoit la « *réalisation* » par le délégataire de halls d'exposition temporaires entièrement équipés, chauffés et climatisés, offrant une capacité de 17 350 m² de surfaces d'exposition couvertes. Ces halls sont situés sur la plateforme Kieffer (deux halls d'une capacité totale de 12 550 m²) et au niveau de l'avenue Herrenschmidt dans le prolongement du PMC (un hall de 4 800 m²), pour un montant ferme et définitif de 8,8 M€ HT.

Le coût des équipements est précisément chiffré et détaillé de la manière suivante :

Tableau n° 5 : Budget prévisionnel de l'opération

<i>En € HT</i>	
Assurance responsabilité civile décennale	45 415
Encadrement – pilotage - gestion de chantier	514 145
Installations de chantier	177 587
Structure Hall 1 H6 – 70x105 + 80x65	2 964 494
Structure Hall 2 H6 – 80x60	1 009 145
Energie* structure Hall 1 H6 – 70x105 + 80x65	2 492 109
Energie* structure Hall 2 H6 – 80x60	1 178 721
Plomberie - sanitaires	200 000
Courants faibles, alarmes, éclairage complémentaire de secours	174 074
Frais d'emménagement dans installations provisoires	87 300
Total	8 842 990

Source : délibération de l'EMS du 19 décembre 2018.

* Le terme « Énergie » vise les installations de production de chaleur, d'éclairage et d'air conditionné indissociables de la structure.

Préalablement à la signature de l'avenant, l'EMS a missionné un cabinet de conseil juridique afin de valider les conditions de faisabilité de l'opération. Deux notes successives ont été produites par le cabinet, abordant les points suivants : la possibilité d'inclure un nouvel élément de type « marché public » dans la délégation de service public, la nature de la contribution financière de l'EMS à Strasbourg Événements en contrepartie de la réalisation du palais des expositions temporaire, son assujettissement à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), l'alternative constituée par une prolongation de la DSP, la participation de la ville à l'opération, et le préjudice subi par la SEM.

Le cabinet de conseil juridique a conclu que la contribution de l'EMS ne devait pas être analysée comme une subvention, mais comme un prix qui rémunère une commande dans le cadre d'un marché public assujetti à la TVA. Toutefois, en se référant aux règles des contrats mixtes¹², il a considéré possible « d'inclure le marché public » dans l'avenant à la DSP : « de notre point de vue, l'introduction, au cours de l'exécution d'un contrat d'un élément de mixité ne diffère pas, dans le raisonnement, du cas dans lequel la mixité aurait été prévue dès l'origine ». Dès lors, il convenait selon lui de s'assurer que l'objet de l'avenant était indissociable du reste et que cet objet demeurerait accessoire par rapport au reste, conditions qu'il considérait remplies en l'espèce.

Ce point de vue est contestable à plusieurs titres. Si le droit de la commande publique permet d'intégrer dans un même contrat, dénommé « contrat mixte », des

¹² Articles 22 et suivants de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics et article xc22 de l'ordonnance du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession

prestations relevant à la fois des concessions et des marchés publics, cette faculté doit respecter un cadre strict¹³.

En premier lieu, le choix de conclure un tel contrat, qui appartient à l'autorité délégante, ne doit pas avoir pour effet de soustraire l'achat aux règles qui lui sont applicables¹⁴, notamment à celles des marchés publics, plus strictes que celles applicables aux concessions.

En second lieu, le Conseil d'État a jugé que constituaient des éléments essentiels du contrat qui ne peuvent en conséquence être substantiellement modifiés, sa durée ou le volume des investissements prévus¹⁵. De plus, l'article 36 du décret n° 2016-86 du 1^{er} février 2016 relatif aux contrats de concession, désormais codifié à l'article R. 3135-7 du code de la commande publique prévoit « *qu'une modification est considérée comme substantielle, notamment, lorsqu'au moins une des conditions suivantes est remplie : [...]* 3° Elle étend considérablement le champ d'application du contrat de concession ».

Or, premièrement, l'avenant n° 2 a conduit à une extension de l'objet du contrat initial conclu le 11 février 2015, qui est « *d'assurer l'exploitation du Palais de la musique et des congrès et du parc des expositions du Wacken mis à disposition* » (contrat d'affermage), et non de « *réaliser* » ou fournir ces équipements (concession de travaux ou de services). Les deux éléments concernés, « *l'exploitation* » d'un équipement d'une part et sa « *réalisation* » d'autre part, sont en effet bien des éléments dissociables pouvant être réalisés par des opérateurs distincts, ce que reconnaît d'ailleurs le conseil juridique de l'EMS¹⁶.

Deuxièmement, l'importance du coût de la réalisation des halls provisoires (8,8 M€) au regard d'une part des investissements initialement prévus au contrat d'affermage (6,5 M€) et d'autre part des seuils européens de procédure formalisée en vigueur à l'époque (5,5 M€ en 2019) traduit le caractère considérable de l'extension du champ d'application du contrat d'affermage initial.

En conclusion, la réalisation des halls transitoires ne pouvait être considérée comme une prestation indissociable du contrat et l'EMS aurait dû être soumise à une procédure formalisée. En incluant par avenant cette nouvelle prestation dans la délégation de service public, sans publicité ni mise en concurrence, la méthode choisie a empêché d'autres entreprises de concourir à la fourniture de ces halls et ainsi privé la collectivité de la possibilité de s'assurer que la prestation serait assurée au meilleur coût.

¹³ Fiche de la direction des affaires juridiques (DAJ) des ministères économiques et financiers « Contrats de la commande publique et autres contrats », 1^{er} avril 2019.

¹⁴ Article L. 1300-1 du CCP, précédemment article 22 de l'ordonnance n° 2015-899 et article 21 de l'ordonnance n° 2016-65.

¹⁵ Conseil d'État (CE) Avis 19 avril 2005, n° 371234 ; CE, 9 mars 2018, Compagnie des parcs et passeurs du Mont-Saint-Michel, n° 409972 ; Fiche DAJ des ministères économiques et financiers, « Les modalités de modification des contrats en cours d'exécution », 1^{er} avril 2019.

¹⁶ « *Il est vrai que la réalisation du parc des expositions provisoire peut sans doute dans l'absolu être confiée à un tiers dans le cadre d'un marché public classique : il n'est apparemment pas techniquement impossible qu'un tiers réalise le parc provisoire, et il n'est notamment pas d'exigences physiques particulières qui impliquent que le parc provisoire soit réalisé nécessairement par le délégataire lui-même sur les sites donnés en concession* » (note du cabinet juridique du 24 mai 2018, page 5).

2.2.2 Un marché qui aurait pu être passé par l'EMS dans des conditions financières plus avantageuses

En parallèle des expertises juridiques relatives à l'inclusion de l'acquisition des halls dans le contrat de délégation de service public, l'EMS a directement lancé une consultation pour l'acquisition des mêmes halls. Cette consultation, sans procédure formalisée, avait pour objet : « l'installation transitoire de 2 halls indépendants de 15 000 m² et 5 000 m² permettant d'accueillir les activités de l'actuel Parc des expositions du 1^{er} janvier 2019 au 30 juin 2021 ».

Plusieurs offres ont été transmises à l'EMS au cours de l'été 2018.

Tableau n° 6 : Comparatif des offres reçues par l'EMS

	Vente / Location	Équipements (m ²)	Prix (€)
GL Events	Vente	19 200	9 302 331
Legoupil	Location 30 mois	18 875	2 481 708
Neptunus	Location 30 mois	21 200	4 774 419

Source : offres transmises par l'EMS. L'offre de Neptunus ne comportait pas d'équipements de chauffage.

Dans le cadre de négociations, l'offre de GL Events a été affinée et son coût revu une première fois le 23 novembre 2018 à 8,6 M€, notamment grâce au transfert à l'EMS de la prise en charge des fondations (506 842 €). Par la suite, le coût définitif figurant dans la délibération du 19 décembre 2018 s'est révélé légèrement plus élevé (8,8 M€) suite à la prise en compte de nouvelles dépenses diverses (courants faibles, alarmes, éclairage complémentaire de secours) et des frais d'emménagement.

Le comparatif des offres a montré l'intérêt financier réel qu'aurait eu une solution locative, y compris en tenant compte de la perspective de revente de l'équipement par l'EMS au terme de l'opération, que celle-ci évaluait alors entre 0,5 M€ et 1,5 M€.

Par la suite, selon le directeur des affaires financières de Strasbourg Événements, les négociations sur l'achat des équipements ont eu lieu directement entre GL Events et les services de l'Eurométropole en charge de l'opération. Les documents transmis témoignent effectivement d'échanges réguliers entre GL Events et l'EMS jusqu'à la délibération du 19 décembre 2018 (« réunion du 24 septembre 2018 », « informations transmises à l'EMS le 9 novembre 2018 »).

Conformément à la délibération, les halls provisoires ont été acquis par Strasbourg Événements auprès de GL Events à un prix correspondant à celui inscrit dans l'avenant. Les factures ont été adressées entre 2019 et 2021 à Strasbourg Événements par deux filiales de GL Events, Hall Expo et GL Events Audiovisuel, pour un montant total de 8 755 691 € HT. Les deux halls ont été acheminés depuis Sydney, où ils avaient été conçus et utilisés de 2014 à 2017 par GL Events.

Les équipements ont ensuite été vendus par Strasbourg Événements à l'EMS 15 jours après leur acquisition auprès de GL Events. Les factures correspondantes ont été adressées par la SEM à l'Eurométropole le 26 avril 2019. Comme convenu à l'avenant n° 2 au contrat de DSP signé le 15 janvier 2019, l'Eurométropole de Strasbourg

a versé en contrepartie au délégataire 8 842 990 € HT en trois échéances pendant les exercices 2019 et 2020.

Ainsi, le choix de recourir à un avenant au contrat de délégation de service public a conduit à soustraire ce marché aux règles de la commande publique.

2.3 La revente du hall transitoire dans des conditions n'ayant pas garanti la préservation des intérêts financiers de l'Eurométropole

La revente du hall transitoire n° 1 à GL Events a été réalisée dans des conditions qui n'ont pas permis de préserver les intérêts financiers de l'Eurométropole. Le prix de revente était huit fois inférieur au prix d'achat (2.3.1). De plus, la direction de l'immobilier de l'État n'a pas été consultée (2.3.2), et la décision a été prise sans l'aval du conseil métropolitain (2.3.3).

2.3.1 Une revente du hall n° 1 à un prix huit fois inférieur au prix d'achat

Surtout, le hall n° 1 a été revendu à un prix très largement inférieur à celui auquel il avait été acquis, après seulement quatre ans d'utilisation.

Par délibération du 28 juin 2022, l'EMS a acté la revente du hall n° 1 (12 550 m²) pour un montant de 700 000 € HT, soit un montant huit fois inférieur à son coût d'acquisition (5,5 M€).

L'EMS justifiait cet écart par la perte de valeur de cet équipement, qui présentait, selon la délibération des « *signes de vétusté* » après démontage et « *nécessite[rait] des travaux estimés à 2,5 M€ HT pour une réutilisation à l'identique après remontage* ».

2.3.2 Un défaut de consultation de la direction de l'immobilier de l'État (DIE)

L'article 517 du code civil¹⁷ dispose que « *les biens sont immeubles, ou par leur nature, ou par leur destination, ou par l'objet auquel ils s'appliquent* », tandis que l'article 518 dudit code précise que « *les fonds de terre et les bâtiments sont immeubles par leur nature* ».

Dans le cadre de la cession du hall transitoire actée par délibération du 28 juin 2022, l'EMS n'a pas sollicité l'avis de la DIE, pourtant requis pour déterminer la valeur vénale du bien, conformément à l'article L. 5211-37 du code général des collectivités territoriales (CGCT). L'EMS justifie son choix par l'absence d'assujettissement à la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), conférant aux halls transitoires la qualité de biens meubles sur le plan fiscal. Pour étayer son analyse, l'EMS met en avant des jurisprudences du Conseil d'État¹⁸, dont l'interprétation s'écarte de leur

¹⁷ Article 517 et suivants du Code civil – jurisprudences Code Dalloz 2025.

¹⁸ CE 8 mars 2002 n° 225434, Sté Bueil Publicité, CE 23 décembre 2010 n° 326047 & 326048 Sté Pérou Plateforme, CE 9 novembre 2005 n° 265517, Association New Lawn Tennis Club

portée juridique réelle. L'EMS considérant le hall transitoire comme un bien mobilier, elle n'a pas sollicité l'avis préalable de la DIE avant la cession.

Plusieurs éléments viennent remettre en cause cette appréciation. D'un point de vue comptable, les halls transitoires ont été inscrits à l'actif du compte 21314 « constructions - bâtiments culturels et sportifs » et amortis sur une durée de 50 ans, soit la durée d'amortissement appliquée aux constructions de l'EMS. Il est d'ailleurs précisé par la collectivité que « *même si l'installation était jugée provisoire, aucune issue n'était stipulée dans le contrat initial* ».

Sur le plan matériel, l'implantation des halls provisoires a nécessité des études de sol et des travaux de génie civil correspondant bien à des fondations ainsi que divers travaux de voiries et réseaux divers (VRD), pour un montant total estimé en 2018 à 2,5 M€ par l'EMS. En outre, les biens ont été raccordés aux réseaux de fluides, chauffés et climatisés. Ces caractéristiques révèlent un ancrage au sol incompatible avec la qualification de bien meuble.

À cet égard, la jurisprudence constante de la Cour de cassation¹⁹ qualifie un bien d'immeuble par nature, dès lors que le dispositif de liaison, d'ancrage ou de fondation révèle qu'il ne repose pas simplement sur le sol et n'y est pas maintenu par son seul poids, même s'il s'agit de constructions légères et temporaires. Il en résulte que les halls transitoires doivent être regardés comme des immeubles par nature au sens de l'article 518 du code civil.

Dès lors, en s'abstenant de solliciter l'avis de la DIE avant toute opération de cession du hall, l'EMS a contrevenu à l'article L. 5211-37 du CGCT.

2.3.3 Une décision de revente préalable à la délibération

Dès le mois de juin 2021, la déconstruction du hall provisoire n° 1 était prévue pour mai 2022 et GL Events était chargé du démontage.

En janvier 2022, GL Events a manifesté son intérêt pour racheter le hall « *au prix de l'aluminium* », mais l'EMS n'a engagé aucune consultation externe, se contentant « *de vérifier si ces équipements pouvaient être utilisés dans l'Eurométropole et si l'on pouvait les stocker sur le territoire* ». Au vu des réponses négatives de ses services, l'EMS a négocié directement avec son délégataire.

Le 6 avril 2022, Strasbourg Événements a proposé au vice-président de l'EMS en charge du budget, des finances, et de la gestion du patrimoine bâti métropolitain, deux options de rachat : 700 000 € HT à prix ferme payable à l'issue du démontage ou 950 000 € HT en cas de revente par Strasbourg Événements dans les deux ans suivants, payable en deux fois (400 000 € à l'issue du démontage et 550 000 € à la revente). Strasbourg Événements sollicite une réponse avant le 15 avril 2022, compte tenu du planning de démontage du hall.

Par courriel du 13 avril 2022, le vice-président a confirmé aux services de l'EMS l'offre à 700 000 €. Cet accord est communiqué par les services de l'EMS à Strasbourg Événements le lendemain sous la forme d'un « *accord de principe* ».

¹⁹ Cour de cassation, 10 juin 1974 n° 73-10.696, 1^{er} février 1984 n° 82-15.900 & 9 juin 2004 n° 01-13.349, Cour d'appel de Paris, ch. 16 A, 7 février 2005, n° 03/09736.

D'après la facture de démontage du hall, celui-ci est démonté au mois de mai 2022 pour un montant de 400 000 € HT par une filiale de GL Events, soit un montant largement inférieur à celui prévu par la délibération du conseil eurométropolitain du 28 juin 2022 (800 000 €). Le hall est ensuite acheminé à partir du 20 juin 2022 depuis le port d'Anvers en Belgique vers le Chili où il arrive à compter du 12 juillet 2022.

Il ressort de ces éléments que la délibération du conseil eurométropolitain du 28 juin 2022 portant vente du hall 1 du parc des expositions transitoire est intervenue de manière particulièrement tardive, plus de deux mois après l'accord de principe transmis à Strasbourg Évènements, après que le hall ait été démonté et alors qu'il était en cours d'acheminement vers le Chili.

Le contrat de vente entre l'EMS et Strasbourg Évènements a été conclu le 29 décembre 2022. Le hall a ensuite été revendu par Strasbourg Évènements à la filiale de GL Events, pour un montant identique à l'achat (700 000 €), le 22 mars 2023.

Enfin, le 6 avril 2023, le conseil de surveillance de Strasbourg Évènements approuve la vente du hall en indiquant que « *la société va acheter la structure et la revendre à une filiale* ». La chambre constate qu'en contradiction avec l'article L. 225-86 du code du commerce, la vente du hall par Strasbourg Évènements n'a pas été validée préalablement par le conseil de surveillance mais seulement *a posteriori*.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les halls temporaires ont été mis en place pour accélérer le programme d'aménagement de la zone « Archipel » sur le seul fondement d'une promesse de vente et non d'un acte de vente, sans analyse préalable des risques de non réalisation de la vente dans les délais prévus.

La procédure d'acquisition de ces halls a été entachée de nombreuses irrégularités, principalement par l'adoption d'un avenant au contrat de délégation de service public sans mise en concurrence. Cette acquisition aurait dû faire l'objet d'un marché public distinct de la délégation de service public. Par ailleurs, la comparaison des offres reçues par l'EMS montre que la location aurait été plus avantageuse au regard de la durée de service prévue.

De plus, la revente du premier hall à un prix huit fois inférieur à son prix d'achat, trois ans seulement après sa mise en service, n'a pas fait l'objet d'une estimation par la direction de l'immobilier de l'État. Au surplus, cette revente a été actée auprès de l'acquéreur avant même l'adoption de la délibération par l'assemblée délibérante.

3 UNE DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC ÉCONOMIQUEMENT DÉSÉQUILIBRÉE ET INSUFFISAMMENT CONTROLÉE

Le parc des expositions de Strasbourg est géré dans le cadre d'une délégation de service public²⁰ commune avec la gestion du palais de la musique et de congrès (PMC)²¹.

Par une délibération du 30 janvier 2015, l'EMS a approuvé le choix de Strasbourg Événements comme délégataire, validé les termes du contrat d'affermage et autorisé son président à signer le contrat. Ce dernier a été conclu le 11 février 2015 pour une durée de 20 ans et 2 mois²².

Les analyses de la chambre révèlent que la délégation de service public est, d'une part, économiquement déséquilibrée (3.1) et, d'autre part, insuffisamment contrôlée (3.2).

3.1 Une délégation de service public déséquilibrée

Un contrat de délégation de service public doit être conclu de manière équilibrée entre les deux parties, préservant à la fois les intérêts du délégant et du délégataire. Or, la chambre constate que cet équilibre n'est pas respecté. Tout d'abord, la durée du contrat

²⁰ La délégation de service public (DSP) est un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public à un délégataire, public ou privé, tout en conservant la responsabilité de ce service. La rémunération du délégataire est principalement liée aux résultats de l'exploitation du service, conformément à l'article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) en vigueur au moment de la passation du contrat entre l'EMS et Strasbourg Événements, le 11 février 2015.

Depuis l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016, la notion de contrat de concession a été harmonisée au niveau national et européen, englobant diverses formes de DSP sous une définition unifiée. Le contrat de concession se caractérise par le transfert d'un risque d'exploitation à l'opérateur économique, en échange du droit d'exploiter le service ou l'ouvrage, avec ou sans paiement d'un prix. Dans une concession classique, le concessionnaire assume l'ensemble des missions, y compris les investissements initiaux, l'entretien et l'exploitation du service. Il porte ainsi un risque économique global, incluant les investissements structurants. En revanche, dans un contrat d'affermage, l'autorité publique conserve la charge des investissements lourds, tels que le gros entretien et le renouvellement des installations. Le « fermier » (délégataire), de son côté, assure l'exploitation courante du service à ses risques, sans financer les infrastructures majeures.

Le contrat de DSP conclu entre l'EMS et la société Strasbourg Événements (SE) s'apparente à un contrat d'affermage, en raison de sa structure juridique et économique. Cette qualification est conforme à la jurisprudence constante du Conseil d'État (Arrêt CE, 13 novembre 1992, *Société des autobus artésiens*, n° 114777. Le Conseil d'État a estimé que la qualification d'affermage s'imposait dès lors que le délégataire exploitait le service à ses risques, mais que la collectivité conservait la charge des investissements structurants).

²¹ L'objet du contrat de DSP étant l'exploitation conjointe du parc des expositions (PEX) et du Palais de la musique et des congrès (PMC), l'équipe de contrôle n'a pas été en mesure, au vu des pièces transmises dans le cadre de l'instruction, d'isoler le chiffre d'affaires spécifiquement imputable au PEX de celui généré par le PMC.

²² Période prenant effet le 1^{er} novembre 2016 et se terminant le 31 décembre 2036. Une phase transitoire préalable à la reprise effective du service a été mise en place entre la notification de l'attribution du contrat et le début effectif de son exécution. Cette période s'étendait sur 20 mois, du 11 février 2015 au 31 octobre 2016.

n'a pas été fixée au regard du montant des investissements à réaliser par le délégataire (3.1.1). Ce constat est renforcé par le faible montant de la redevance (fixe et variable) (3.1.2). Toutefois, les résultats financiers sont supérieurs aux prévisions (3.1.3).

3.1.1 Un déséquilibre manifeste entre la durée de la délégation et le montant des investissements à réaliser par le délégataire

3.1.1.1 Une durée de DSP qui devrait être alignée sur la durée normale d'amortissement des investissements

Le principe de liberté d'accès à la commande publique est une composante du principe d'égalité issu de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Le Conseil constitutionnel²³ l'a reconnu comme principe à valeur constitutionnelle. Ce principe implique que l'attribution et le renouvellement des contrats publics s'effectuent dans des conditions garantissant la transparence des procédures, l'égalité de traitement des candidats et le respect d'une concurrence loyale.

L'article L. 1411-2 du CGCT, applicable lors de la passation de la DSP relative à l'exploitation du PEX disposait que *« les conventions de délégation de service public doivent être limitées dans leur durée. Celle-ci est déterminée par la collectivité en fonction des prestations demandées au délégataire. Lorsque les installations sont à la charge du délégataire, la convention de délégation tient compte, pour la détermination de sa durée, de la nature et du montant de l'investissement à réaliser et ne peut dans ce cas dépasser la durée normale d'amortissement des installations mises en œuvre »*.

Depuis lors, la réglementation successive, non applicable à ce contrat, a davantage encadré la durée des contrats de concession. Dès 2016, l'ordonnance n° 2016-65 et le décret n° 2016-86, entrés en vigueur à compter du 1^{er} avril 2016, ont prévu que *« pour les contrats de concession d'une durée supérieure à cinq ans, la durée du contrat n'excède pas le temps raisonnablement escompté par le concessionnaire pour qu'il amortisse les investissements réalisés pour l'exploitation des ouvrages ou services avec un retour sur les capitaux investis, compte tenu des investissements nécessaires à l'exécution du contrat »*. Ces dispositions ont été codifiées à l'article L. 3114-7 et R. 3114-2 du code de la commande publique, entré en vigueur le 1^{er} avril 2019. Néanmoins, ce nouvel encadrement de la durée n'est pas applicable aux contrats conclus antérieurement, tel que celui du PEX.

Ces dispositions impliquent qu'une DSP conclue pour une durée manifestement excessive pourrait porter atteinte aux principes constitutionnels en limitant la possibilité pour d'autres opérateurs économiques d'exécuter le service et en s'opposant au principe d'une remise en concurrence périodique.

Le Conseil d'État²⁴ a jugé à plusieurs reprises que le droit applicable à un contrat de DSP est celui en vigueur à la date de sa conclusion, c'est-à-dire à la date de signature

²³ Décision n° 2003-473 DC du 26 juin 2003, « loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit ». Ces principes sont désormais codifiés à l'article L. 3 du code de la commande publique.

²⁴ CE, 8 août 2008, *Département de la Vendée*, n° 280167 & CE, 2 août 2011, *Communauté d'agglomération du Grand Toulouse*, n° 348711 : « la légalité d'un contrat s'apprécie en principe à la date à laquelle il est conclu ».

du contrat. Par conséquent, sauf si la loi prévoit expressément une application aux contrats en cours, les textes législatifs ou réglementaires adoptés postérieurement à cette date ne s'appliquent pas rétroactivement à un contrat déjà conclu.

En 2016 et en 2019, plusieurs textes ont renforcé l'encadrement des DSP²⁵ et notamment leur durée²⁶. Néanmoins, seul leur volet « modifications des contrats » (par exemple, les avenants) s'applique aux contrats déjà conclus et en cours²⁷.

Le contrat signé le 11 février 2015, court pour une durée de 20 ans et deux mois du 1^{er} novembre 2016 au 31 décembre 2036. Dès lors, les nouvelles dispositions relatives à la durée ne sont pas applicables à ce contrat. Toutefois, l'article L. 1411-2 du CGCT précité conditionnait déjà la durée des contrats de DSP. Afin de déterminer sa durée, chaque contrat devait tenir compte de la nature et du montant des investissements à réaliser, en ne pouvant dépasser la durée normale d'amortissement.

En conclusion, la durée d'une DSP, même si elle est fixée librement par la collectivité délégante, doit être strictement proportionnée aux caractéristiques économiques du contrat.

3.1.1.2 Une durée manifestement excessive du contrat d'affermage

Dans le secteur public, les dépenses d'investissement se définissent principalement comme des opérations modifiant la consistance ou la valeur du patrimoine. Elles incluent l'acquisition de matériels durables, la construction ou l'aménagement de bâtiments, des travaux d'infrastructure, ainsi que l'achat de titres de participation ou d'autres immobilisations financières.

L'affermage implique, en principe, que le « fermier » (délégataire) supporte les dépenses d'exploitation courante, telles que l'entretien de routine, les consommables, les salaires du personnel et les petites réparations. Les renouvellements d'équipements mobiliers ou techniques nécessaires au bon fonctionnement du service, sous réserve qu'ils ne relèvent pas du gros entretien, ainsi que les investissements amortissables à court terme, liés à l'usage quotidien du service, sont également souvent de sa responsabilité.

Les équipements et installations nécessaires au fonctionnement du service sont remis par la collectivité au « fermier », qui lui verse en retour une redevance pour leur usage, tout en étant tenu d'en assurer l'entretien. Les investissements structurants ou lourds, ainsi que le gros entretien et le renouvellement des ouvrages, restent à la charge de l'autorité délégante.

²⁵ Ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession et décret n° 2016-86, entrés en vigueur le 1^{er} avril 2016 ; Code de la commande publique, entré en vigueur le 1^{er} avril 2019.

²⁶ Article 34 de l'ordonnance n° 2016-65, article 6 du décret n° 2016-86 ; articles L. 3114-7 et R. 3114-1 et suivants.

²⁷ Article 78 de l'ordonnance n° 2016-65 ; article 20 de l'ordonnance n° 2018-1074 du 26 novembre 2018 portant partie législative du code de la commande publique.

Des investissements amortis sur de courtes durées

L'article 35.6 et suivants du contrat de DSP prévoit que, pour l'ensemble de la durée de l'affermage, les investissements à la charge du délégataire s'élèvent à 6,5 M€, dans la limite de l'enveloppe financière proposée dans son offre.

Le rapport sur le choix de l'exploitant, annexé à la délibération du conseil eurométropolitain du 30 janvier 2015, précise que sur les 6,5 M€ d'investissement prévus, seuls 6 M€ seront amortis en fin de délégation, laissant à la charge de la collectivité une valeur résiduelle de 0,5 M€.

Les futurs investissements concernent principalement le renouvellement du matériel historique du PMC et du PEX pour 2,4 M€, l'investissement et le renouvellement des équipements de premier établissement du PEX à prendre en charge par le délégataire pour 1,9 M€ et le renouvellement des équipements de premier établissement du PMC et du PEX initialement investis par le délégant pour 2,2 M€.

Ces immobilisations, amorties sur des durées n'excédant pas dix ans, sont essentiellement constituées de mobiliers, d'équipements informatiques, d'agencements et de deux véhicules utilitaires.

Au 31 décembre 2024, les immobilisations comptabilisées à l'actif de la société s'élèvent à 4,7 M€. Ces immobilisations sont régulièrement amorties, laissant au délégataire 1,8 M€ HT d'investissements à supporter sur une période de 12 ans.

Tableau n° 7 : Programme d'investissement de 6,5 M€ sur la durée du contrat

	Durée amortissement	Programme d'investissement en €
Installation générale	3 à 10 ans	1 360 000
Audiovisuel	5 à 8 ans	1 801 000
Mobilier	5 ou 10 ans	1 082 150
Divers	3 à 10 ans	2 296 000
Total		6 539 150

Source : offre pour l'exploitation du PMC et du PEX

Une durée de contrats non justifiée par la nature des prestations et des investissements réalisés

Les prestations demandées au délégataire ne justifient pas une durée du contrat de 20 ans et deux mois au regard des dispositions de l'article L. 1411-2 précité. Les précédents contrats, conclus pour les mêmes objets, avaient une durée de cinq ans, à compter du 1^{er} janvier 2006 et de quatre ans et dix mois, du 1^{er} janvier 2012 au 31 octobre 2016.

L'EMS a sollicité l'avis d'un cabinet d'avocats spécialisés dans le secteur public, le 8 octobre 2018, afin d'analyser une série de questions attachées à la conclusion d'un avenant au contrat, dont la prorogation de la durée actuelle de la DSP du PEX et du PMC. Dans la note transmise, le cabinet relève que la durée initialement prévue de 20 ans et deux mois apparaît « déjà très longue, et dont il n'est pas absurde de penser qu'elle va

Accusé de réception en préfecture
067-216705517-20260929-DCM290926_CRCEM-DE
Date de télétransmission : 02/10/2026
Date de réception préfecture : 02/10/2026

bien au-delà de ce que les textes permettaient à l'époque et permettent aujourd'hui, c'est-à-dire une durée fixée en considération de la durée d'amortissement des investissements, lesquels étaient ici quasiment absents (6,5 millions d'euros d'investissements pour une durée de 20 ans d'exploitation et un total de recettes prévisionnel de 425 millions d'euros) ». La durée de la délégation aurait dû être alignée sur la durée d'amortissement des investissements.

Le Conseil d'État a rappelé que la durée d'une DSP doit permettre au délégataire de « couvrir ses charges d'exploitation et d'investissement, compte tenu des contraintes d'exploitation liées à la nature du service et des exigences du délégant, ainsi que de la prévision des tarifs payés par les usagers »²⁸. Il a également affirmé que la durée des contrats de délégation doit être justifiée par la nature des prestations et des investissements réalisés, sous peine d'illégalité²⁹.

Conformément à la jurisprudence constante du Conseil d'État³⁰, la durée du contrat d'affermage devait être fixée en tenant compte de la nécessité d'assurer son équilibre économique. Or, l'analyse des charges d'exploitation et d'investissement inscrites au compte d'exploitation prévisionnel (CEP) ne met en évidence aucun déséquilibre économique défavorable au délégataire, y compris dans l'hypothèse d'une réduction de la durée contractuelle. En effet, les prévisions financières indiquent des résultats bénéficiaires dès l'exercice 2017, première année d'exécution complète du nouveau contrat, ce qui exclut toute justification économique de prévoir une durée plus longue pour atteindre l'équilibre financier.

Il ressort de l'ensemble de ces éléments qu'un affermage de plus de 20 ans n'est pas normalement justifié par des amortissements sur 10 ans concernant du matériel courant. Pour justifier une telle durée, le délégataire devrait supporter des investissements lourds, normalement étrangers à une logique d'affermage. La Haute juridiction a également jugé qu'afin de garantir la liberté d'accès des opérateurs économiques aux contrats de DSP et la transparence des procédures de passation, la nécessité de mettre fin à une convention dépassant la durée prévue par la loi constitue un motif d'intérêt général justifiant sa résiliation unilatérale par la personne publique³¹.

Ainsi, l'EMS a choisi de fixer une durée d'exploitation manifestement excessive au regard des amortissements consentis par le délégataire.

²⁸ CE, 8 février 2010, *Commune de Chartres*, n° 323158.

²⁹ CE, 30 juin 1999, *Commune de Venelles*, n° 187774 & CE, 23 mai 2011, *Communauté urbaine de Bordeaux*, n° 339399.

³⁰ CE, 11 août 2009, *Société maison Comba*, n° 303517, CE 8 février 2010 *Commune de Chartres*, n° 323158 et CE 31 octobre 2024, *Commune de Fontainebleau* n° 487995.

³¹ CE, 7 mai 2013, *Société auxiliaire de parcs de la région parisienne*, n° 365043.

3.1.2 Des effets économiques positifs pour le territoire, mais un retour sur investissement direct limité pour l'EMS

3.1.2.1 Des retombées économiques positives dont le montant doit cependant être fiabilisé

Il convient de souligner qu'en matière de congrès internationaux, Strasbourg a atteint en 2024 le 5^{ème} rang des villes françaises pour l'accueil de congrès internationaux (ex aequo avec Nice), contre le 9^{ème} rang en 2019.

En 2024, d'après les données transmises par Strasbourg Événements, les retombées économiques générées par ces deux équipements sont estimées à 163 M€, en augmentation par rapport aux exercices précédents, soit 137 M€ en 2022 et 125 M€ en 2023.

La chambre relève toutefois les limites méthodologiques de ce calcul. Celui-ci repose en effet sur l'application de deux coefficients multiplicateurs aux chiffres d'affaires du parc des expositions (x 6) et du palais des congrès (x 8). Or, aucune étude n'a été fournie à la chambre permettant de justifier l'utilisation de ces ratios.

La chambre invite donc le délégataire à fiabiliser cette évaluation.

3.1.2.2 Une redevance versée par Strasbourg Événements qui couvre à peine le coût de la maintenance pour le délégant

Dans le contrat de DSP conclu entre les parties, le délégataire verse une redevance à l'EMS qui comprend une mise à disposition des équipements du délégant et une participation aux frais de suivi de la délégation (part fixe) ainsi qu'un intéressement aux résultats (part variable). L'article 49 du contrat précise les modalités de calcul :

- la redevance fixe annuelle est de 150 000 € HT, revalorisée d'environ 2 % par an ;
- l'intéressement de la collectivité est égal à 1,5 % du chiffre d'affaires au-delà de 23 M€.

Par ailleurs, en contrepartie des efforts exceptionnels consentis par le délégant au bénéfice de Strasbourg Événements durant la période de la crise sanitaire, un avenant au contrat, en date du 20 décembre 2021, a prévu l'augmentation de huit à 15 jours des mises à disposition gratuites au bénéfice de la collectivité. Selon les estimations du délégataire, cette mise à disposition représente une valeur moyenne annuelle de 250 000 €.

La part fixe, une redevance de faible montant versée par le délégataire

Conformément aux dispositions de l'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP), en vigueur lors de la passation du contrat, le versement d'une redevance par le délégataire est une obligation contractuelle.

Le compte d'exploitation prévisionnel (CEP) prévoit, pour l'ensemble de la durée du contrat, le versement d'une redevance fixe de 3 M€ HT, hors indexation forfaitaire annuelle, pour un total de recettes de 422,6 M€ et une valeur de l'équipement excédant

200 M€. L'article 49.1 du contrat de DSP stipule que la redevance fixe annuelle est de 150 000 € HT, indexée chaque année selon une formule prévue au contrat (article 49.3).

La chambre observe que le montant de la redevance fixe est particulièrement faible au regard de l'économie générale du contrat. Strasbourg Événements et l'EMS soutiennent que ce montant résulte d'une négociation intervenue dans le cadre de la procédure de passation du contrat.

Tableau n° 8 : Montant de la redevance fixe de 2018 à 2024

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
Redevance fixe	156 660	157 471	Exonération Covid ³²	161 912	168 061	144 831	130 752	919 687

Source : données financières de l'EMS

Entre 2018-2024, le coût total des travaux de maintenance réalisés par l'EMS sur les sites du PEX et du PMC s'élève à 825 591 € HT. Or, au cours de cette même période, le montant cumulé des redevances fixes acquittées par le délégataire couvre difficilement les dépenses de maintenance assumées par le délégant.

Tableau n° 9 : Coût des travaux de maintenance supportés par l'EMS sur le périmètre de la DSP période 2018-2024

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
Montants HT	34 256	56 552	22 797	89 448	188 309	282 375	151 854	825 591

Source : EMS tableaux de suivi des coûts maintenance DSP

Conformément à l'article L. 2125-3 du CGPPP, la redevance doit tenir compte des avantages de toutes natures procurés au titulaire de l'autorisation. Cette disposition établit le principe de proportionnalité entre la redevance et les avantages obtenus par l'occupant du domaine public.

Compte tenu du montant élevé des investissements engagés pour la construction du nouveau PEX et la rénovation du PMC (plus de 200 M€ TTC au total), ainsi que le coût des travaux de maintenance supporté par l'EMS, la chambre considère que les conditions de détermination de la redevance forfaitaire versée par le délégataire sont particulièrement favorables à la SEM.

Le relèvement du seuil de prise en charge des frais de maintenance, une contrepartie à préciser

Par avenant au contrat de délégation de service public, le 10 mai 2023, le seuil de prise en charge des frais de maintenance de niveau 1, 2 ou 3 à la charge de la collectivité est passé de 500 € HT à 4 000 € HT par pièce renouvelée. Ces frais couvrent les interventions préventives et curatives assurant le maintien en bon état des équipements.

³² Avenant n° 3 : l'abandon par la collectivité de la redevance au titre de l'année 2020 n'appelle pas d'observation au regard du contexte sanitaire exceptionnel.

En contrepartie, une réduction de 45 000 € HT a été appliquée sur la redevance fixe versée par le délégataire.

Un tableau de suivi des dépenses établi par l'EMS fait état d'une prise en charge à hauteur de 43 328 € – pièces et main-d'œuvre – entre le 1^{er} juillet et le 31 décembre 2023. Ce relèvement du seuil au titre de la période proratisée couvre la perte de redevance appliquée par l'EMS.

Entre 2023 et 2024, les interventions sur le PMC supportées par l'EMS ont diminué de 25 %. Toutefois, cette réduction doit être nuancée. En effet, malgré la mise en œuvre du nouveau mécanisme à compter de juin 2023, le nombre d'interventions de la collectivité délégante en 2022 était identique à celui de 2023. Par ailleurs, les dépenses d'entretien du PMC s'élevaient à 147 416 € en 2022, 254 974 € en 2023 et 220 308 € en 2024. En dépit de l'ajustement du mécanisme de prise en charge, ces montants ne traduisent pas une diminution significative des charges supportées par l'EMS. Il convient de souligner que l'application de l'augmentation du seuil n'est pas rétroactive et implique le traitement de l'ensemble des dossiers de maintenance en cours.

En l'état, les éléments communiqués ne permettent pas d'apprécier avec précision l'économie potentielle réalisée par l'EMS du fait du relèvement du seuil de prise en charge des frais de maintenance. Toutefois, ce dispositif contribue à une répartition des responsabilités en matière de réparations mineures plus efficiente, à une optimisation des délais d'intervention et à un rééquilibrage plus satisfaisant entre les charges d'exploitation et les charges d'investissement.

3.1.2.3 Une redevance variable versée uniquement en 2024

L'article 49.2 du contrat de DSP, signé le 11 février 2015, prévoit une redevance variable égale à 1,5 % de la part du chiffre d'affaires supérieure à 23 M€. Or, le compte d'exploitation prévisionnel (CEP) annexé au contrat plafonne les projections à un chiffre d'affaires annuel de 21,8 M€, avec une moyenne annuelle de 20,9 M€, entre le 1^{er} novembre 2016 et le 31 décembre 2036.

Dans l'avenant n° 2, en date du 15 janvier 2019, les parties ont convenu de l'installation de deux halls transitoires, des modalités de mise en œuvre et d'éventuelles contreparties, dans l'attente de la mise à disposition du nouveau PEX. En outre, compte tenu du fait que le nouveau PEX devait disposer d'une surface supérieure à celle contractuellement prévue, l'avenant modifiait l'article 49.2 du contrat de DSP et ajoutait une part variable supplémentaire versée au délégant. À compter de la date de mise à disposition du nouveau PEX, un intéressement complémentaire correspondant à 5 % de la part du chiffre d'affaires excédant 24 M€ est désormais dû par le délégataire, la redevance de 1,5 % s'appliquant à la tranche comprise entre 23 M€ et 24 M€.

Sur la période 2018-2024, et après neutralisation des exercices affectés par la crise sanitaire, le chiffre d'affaires de Strasbourg Événements a excédé les prévisions du CEP exclusivement en 2018 et en 2024. Cependant, seul l'exercice 2024 a entraîné le déclenchement de la part variable de redevance, pour un montant de 13 061 €³³.

³³ Soit la part du chiffre d'affaires supérieure à 23 M€ (870 712 €) x

Les conditions très restrictives de versement de la redevance variable ne permettent donc pas de constater sur la période de contrôle un réel avantage financier pour la collectivité.

Tableau n° 10 : Comparaison du chiffre d'affaires du CEP et du chiffre d'affaires réalisés pour la période 2018 2024

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
CA réel	21 138 458	18 072 047	5 642 249	6 754 628	19 582 105	18 857 725	23 870 712
CA prévisionnel	19 795 000	19 575 000	21 324 000	20 858 000	21 826 000	20 933 000	21 851 000

Source : tableau annuel de comparaison entre le CEP et les chiffres d'affaires réalisés

L'article L. 2125-3 du CGPPP énonce que la redevance doit être proportionnée aux avantages économiques que retire le délégataire de l'occupation du domaine public. Or, la part variable fixée dans le contrat de DSP, ainsi que celle dans l'avenant n° 2 ne peuvent, à mi-parcours de l'exécution du contrat, être considérées comme proportionnées par rapport aux avantages économiques retirés par le délégataire.

3.1.2.4 Une politique de distribution de 6 M€ de dividendes depuis 2022

Le capital social de Strasbourg Évènements, composé de 23 939 actions, est réparti de la manière suivante :

Tableau n° 11 : Répartition du capital social de Strasbourg Évènements

	EMS	Ville de Strasbourg	GL Events	Région Grand Est	CCI Alsace	Autres
Nombre d'actions	7 976	3 998	11 097	400	240	228
Répartition/total (en %)	33,3	16,7	46,4	1,7	1	0,9

Source : Délibération du conseil municipal de Strasbourg du 16 décembre 2013

L'entrée de GL Events au capital, par le biais de cessions de titres, a permis de rééquilibrer la répartition entre la Ville de Strasbourg et l'EMS, dont les participations initiales s'élevaient respectivement à 65 % et 8 %. Bien que la majorité du capital reste détenue par des acteurs publics, GL Events, avec 46,4 % des actions de la SEM, occupe la position d'actionnaire principal.

Les dividendes³⁴ sont définis comme la part des bénéfices distribuée par une société à ses associés ou actionnaires, en proportion de leur participation au capital social.

Malgré l'impact de la crise sanitaire sur l'activité de Strasbourg Évènements, les bénéfices distribués aux actionnaires entre 2018 et 2024 ont largement excédé les

³⁴ Article L. 232-11 du Code de commerce.

prévisions du compte d'exploitation prévisionnel. Alors que ce dernier prévoyait 5,3 M€ de dividendes, le délégataire a procédé à une distribution de 7,8 M€ aux actionnaires, soit une hausse de 46 %, dont 1,3 M€ pour la ville de Strasbourg et 2,6 M€ pour l'EMS. Entre 2018 et 2024, Strasbourg Événements a distribué entre 95 % et 98 % de son résultat net comptable, ce qui témoigne d'une politique de distribution favorable aux actionnaires.

Tableau n° 12 : Comparatif des dividendes entre prévision au CEP et réalisé, période 2018-2024

<i>En €</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
Dividendes prévisionnels	177 000	588 000	567 000	921 000	945 000	1 093 000	1 053 000	5 344 000
Dividendes distribués	1 819 364	0	0	0	2 034 816	1 484 218	2 465 717	7 804 115
<i>Dont Ville de Strasbourg</i>	303 848				339 830	247 876	411 794	1 303 348
<i>Dont EMS</i>	606 176				677 960	494 512	821 528	2 600 176
<i>Dont GL Events</i>	843 372				943 245	688 014	1 142 991	3 617 622
Résultat Net comptable	1 909 667	1 360 768	- 1 348 125	- 434 650	2 136 987	1 551 640	2 510 333	/
Taux de distributions	95 %	0 %	0 %	0 %	95 %	96 %	98 %	/

Source : CEP et rapports de gestion de Strasbourg Événements

Compte tenu d'une trésorerie élevée représentant plus de la moitié de son chiffre d'affaires annuel, le délégataire pourrait augmenter la rémunération des actionnaires et ainsi reverser une part à Strasbourg et à l'Eurométropole.

Tableau n° 13 : État de la trésorerie de Strasbourg Événements au 31 décembre période 2018-2023

<i>En M€</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Trésorerie	11,6	9,6	11,5	9,4	12,8	14,1

Source : suivi de la trésorerie de Strasbourg Événements

3.1.3 Des résultats financiers du délégataire plus favorables qu'initialement prévus

3.1.3.1 Des résultats financiers plus importants que prévu compte tenu notamment d'évolutions tarifaires significatives

Des résultats financiers globalement supérieurs aux prévisions

L'article 44 du contrat de délégation de service public (DSP) précise que le compte d'exploitation prévisionnel (CEP) « *constitue la base sur laquelle est défini l'équilibre financier de la convention et sur laquelle le délégataire s'engagera à ses risques et périls, pour toute la durée de la délégation* ».

La comparaison des résultats de Strasbourg Événements avec les données du CEP doit tenir compte de la crise sanitaire, mais aussi de l'effet biennal du salon « Egast » sur le chiffre d'affaires. En neutralisant les exercices 2020 et 2021, fortement impactés par la pandémie de Covid-19, les résultats d'exploitation cumulés pour les années 2018, 2019, 2022, 2023 et 2024 s'élèvent à 10,9 M€, contre 8 M€ prévus au CEP, soit un écart positif de 36 %. Sur cette même période, les bénéfices cumulés atteignent 9,5 M€, contre 5,5 M€ attendus, marquant une progression de 72 %.

Tableau n° 14 : Évolution du résultat avant impôt sur les sociétés (IS) et rentabilité financière

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Chiffre d'affaires prévisionnel	19 795 000	19 575 000	21 324 000	20 858 000	21 826 000	20 933 000	21 851 000
Chiffre d'affaires réalisé	21 138 458	18 072 047	5 642 249	6 754 628	19 582 105	18 857 725	23 870 712
Différence	7 %	- 8 %	- 74 %	- 68 %	- 10 %	- 10 %	9 %
Résultat d'exploitation prévisionnel	1 042 000	1 020 000	1 675 000	1 732 000	2 007 000	1 936 000	2 025 000
Résultat d'exploitation réalisé*	2 565 836	1 680 509	- 2 797 892	- 2 159 063	3 589 095	353 012	2 698 404
Différence	146 %	65 %	- 267 %	- 225 %	79 %	- 82 %	33 %
Résultat net prévisionnel	735 000	709 000	1 151 000	1 181 000	1 367 000	1 317 000	1 380 000
Résultat net réalisé	1 909 667	1 360 768	- 1 348 125	- 434 650	2 136 987	1 551 640	2 510 333
Différence	160 %	92 %	- 217 %	- 137 %	56 %	18 %	82 %

Source : États financiers de Strasbourg Événements et compte d'exploitation prévisionnel (CEP) / *Résultat d'exploitation minoré de la participation des salariés aux résultats de l'entreprise

L'amélioration des résultats de la SEM ne résulte pas uniquement de l'augmentation des produits, mais également de la maîtrise des charges, notamment salariales. Le CEP prévoyait une baisse des charges de personnel en moyenne de - 2,3 %

par an³⁵, avec une stabilisation en 2022. En pratique en 2022 et 2023, les charges de personnel étaient inférieures respectivement de 12 % et 13 % par rapport aux prévisions initiales, conséquence d'une baisse d'effectifs de 30 % (passant de 111 ETP en 2018 à 78 en 2023). Cette évolution résulte essentiellement du non-remplacement des départs, en particulier ceux intervenus dans le cadre de départs à la retraite.

La réduction des coûts a permis une augmentation significative du résultat net sur les exercices 2022 et 2023. Elle reflète cependant la volonté de la SEM d'ajuster sa masse salariale en fonction de l'évolution de son chiffre d'affaires.

Tableau n° 15 : Évolution des charges de personnel entre 2018 et 2023

<i>En €</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Variation annuelle
Prévisionnel des charges de personnel	6 396 000	6 099 000	6 012 000	6 012 000	5 821 000	5 821 000	- 1,9 %
Charges de personnel réelles*	6 165 488	6 163 911	3 851 014	4 256 686	5 134 794	5 093 323	- 3,7 %
<i>Différence</i>	230 512	- 64 911	2 160 986	1 755 314	686 206	727 677	
<i>Différence</i>	- 4 %	1 %	- 36 %	- 29 %	- 12 %	- 13 %	
<i>Effectif moyen en ETP</i>	111	112	102	86	75	78	

Source : Compte d'exploitation prévisionnel et rapports général sur les comptes annuels /*hors participation des salariés au résultat

Des évolutions tarifaires significatives

Les tarifs appliqués aux espaces de manifestation gérés par Strasbourg Événements sont fixés chaque année par l'EMS après proposition du délégataire. Les tarifs applicables dès le début de l'exploitation figurent en annexe 7 du contrat d'affermage. Toutefois, tous les tarifs relatifs à l'exploitation du PMC n'apparaissent pas dans cette annexe. En outre, l'EMS n'a pas été en mesure de transmettre à la chambre les délibérations approuvant les tarifs antérieurs à l'année 2020.

L'annexe tarifaire, issue de l'offre d'exploitation du PMC et du PEX en date du 15 juillet 2014, prévoyait qu'à la livraison complète du nouveau PEX, le prix du mètre carré brut serait fixé à 1,45 € HT, avec une revalorisation forfaitaire annuelle minimale de 2 % proposée par le délégataire.

Le nouveau PEX inauguré le 2 septembre 2022 à l'occasion du lancement de la 90^{ème} édition de la Foire Européenne se compose de quatre halls d'exposition, dont le hall 1 de 6 138 m², le hall 2 de 4 421 m² et les halls 3 et 4 de 4 426 m² chacun, ainsi que d'une nef, un espace multifonction de 2 480 m².

En 2023, par rapport au montant initialement fixé dans le contrat d'affermage, les tarifs journaliers d'exploitation au mètre carré pour les halls 1 à 4 ont connu une augmentation de 72 %, tandis que les tarifs forfaitaires relatifs à la location de l'ensemble des surfaces exploitables ont enregistré une hausse moyenne de 35 %. En 2024, la

³⁵ Variation annuelle moyenne.

progression tarifaire s'est stabilisée, conformément à la revalorisation annuelle prévue, soit une augmentation de 2 %.

En conséquence, depuis la mise en service du nouveau PEX, l'augmentation significative des produits par rapport au compte d'exploitation prévisionnel, doit être nuancée par la forte hausse des tarifs au mètre carré. Cette évolution tarifaire substantielle s'inscrit toutefois dans une stratégie de repositionnement sur le marché, mise en œuvre en accord avec l'autorité délégante.

Tableau n° 16 : Évolution des tarifs du nouveau PEX sur la période 2022-2024

En €	Prix m ² contrat DSP	Prix au m ² 2023	Évolution en %	Prix au m ² 2024	Évolution en %
Hall 1	1,45	2,50	72	2,55	2
Hall 2	1,45	2,50	72	2,55	2
Hall 3	1,45	2,50	72	2,55	2
Hall 4	1,45	2,50	72	2,55	2

Source : grilles tarifaires EMS

L'absence de mise à jour du compte d'exploitation prévisionnel (CEP), facteur de fragilité contractuelle

La Cour administrative d'appel de Lyon³⁶ a considéré qu'en raison de sa nature même, le CEP annexé à un contrat de DSP ne présente qu'un caractère indicatif, sauf clause contraire, et ne lie ainsi pas les parties sur ses montants.

Même s'il n'a pas de force obligatoire, l'absence de mise à jour du CEP amoindrit la transparence des contrats. En effet, le CEP présente au délégant la stratégie économique et sociale du délégataire. Sa mise à jour à chaque avenant est une exigence pratique.

Le contrat de DSP, signé le 11 février 2015, prévoyait initialement l'exploitation du PMC pour 44 600 m² ainsi que 17 000 m² au titre du nouveau PEX. Soit un total de 61 600 m² de surface exploitable. Un avenant en date du 15 janvier 2019 a été conclu, instaurant une redevance variable supplémentaire dans le but de préserver l'équilibre économique du contrat. De plus, par un avenant en date du 16 mai 2023, les parties ont procédé à l'identification des surfaces d'exposition couvertes susceptibles d'être exploitées par le délégataire.

Dès lors, les modifications substantielles du périmètre d'exploitation auraient dû donner lieu à une actualisation du CEP annexé au contrat de DSP.

En conséquence, en l'absence de révision du CEP, les résultats réalisés par le délégataire ne peuvent être mis en perspective de manière pertinente avec les prévisions initiales. Toute variation significative, notamment à la hausse, des produits par rapport aux prévisions doit ainsi être interprétée avec prudence.

³⁶ Cour Administrative d'Appel Lyon, 27 novembre 2008, Commune de Grenoble c/ Syndicat Intercommunal de la Région de Grenoble.

Recommandation n° 1. (EMS) : Actualiser le compte d'exploitation prévisionnel à chaque conclusion d'un avenant qui modifie les caractéristiques du service attendu.

3.1.3.2 Un nombre de manifestations inférieur aux prévisions

Dans son offre pour l'exploitation du PMC et du PEX, Strasbourg Évènements envisageait une croissance moyenne de plus de 21 % de ses activités. La SEM prévoyait d'atteindre dès 2022/2023 (année cible) une programmation annuelle de 411 événements, en prenant en compte la rénovation achevée du site ainsi que la biennialité d'un événement majeur. La programmation du futur site unique devait ainsi comporter 53 salons dont 39 accueillis (+ 39 %) et 14 organisés (+ 40 %) par le délégataire, 44 congrès (+ 22 %), 34 conventions (+ 28 %), 95 séminaires (+ 23 %), 41 événements festifs (+ 49 %), 28 événements divers (+ 39 %) et 116 spectacles y compris la saison de l'orchestre philharmonique de Strasbourg, sans augmentation de manifestation attendue.

Cette prévision intégrait notamment l'impact économique majeur du salon professionnel de l'équipement, de la gastronomie, de l'agroalimentaire, des services et du tourisme (EGAST), organisé les années paires, qui constitue un levier essentiel du chiffre d'affaires de la SEM.

L'article 10 du contrat de DSP fixait pour objectif au délégataire de développer, à l'horizon 2025, l'accueil de 30 à 50 % de manifestations supplémentaires grâce aux nouveaux équipements du PEX et du PMC. L'article 12 stipulait que le délégataire devait mettre en œuvre une politique dynamique de recherche d'événements et de partenaires.

De manière générale, le volume de manifestations organisées est resté très inférieur aux prévisions initiales. Strasbourg Évènements a enregistré un nombre de manifestations largement en deçà des prévisions formulées tant dans l'offre que dans le contrat de DSP. En effet, entre 2016³⁷ et 2024, le nombre de manifestations a connu une baisse de 30 %. Cette baisse s'élevait à 43 % en 2023 par rapport au nombre cible fixé pour cette même année.

Si la démolition des anciens halls, remplacés par des structures transitoires, ainsi que la crise sanitaire, ont pu contribuer à cette diminution, ces éléments ne sauraient justifier à eux seuls l'écart constaté au regard des engagements contractuels. Il est d'ailleurs à noter qu'en 2018, alors même que le PMC avait été rénové et que les anciens halls demeuraient exploitables, le délégataire avait déjà enregistré une baisse de 25 % du nombre moyen de manifestations par rapport à 2016.

³⁷ Données estimatives extraites de l'offre relative à l'exploitation du Palais de la Musique et des Congrès et du Parc des Expositions établies sur la base du nombre cible de manifestations attendues en 2022/2023, ajusté en fonction du pourcentage d'augmentation anticipé.

Tableau n° 17 : Nombre des manifestations période 2018-2024

	2016 estimatif	Cible 2022/ 2023	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Variation 2016/2024 (en %)	Variation cible / manifs 2023 (en %)
Congrès	36	44	31	23	3	10	21	20	28	- 22	- 36
Conventions	27	34	32	27	13	12	36	40	32	21	- 6
Séminaires	77	95	35	55	25	39	42	36	33	- 57	- 65
Festifs	28	41	23	22	2	3	17	21	15	- 45	- 63
Salons accueillis	28	39	29	27	12	14	20	31	29	4	- 26
Salons organisés	10	14	10	10	4	4	7	5	6	- 40	- 57
Divers	19	28	13	9	8	16	10	8	13	- 30	- 54
Spectacle + OPS*	116	116	80	77	25	39	90	95	80	- 31	- 31
TOTAL	340	411	253	250	92	137	243	256	236	- 30	- 43

Source : Offre pour l'exploitation du Palais de la Musique et des Congrès et du Parc des Expositions & tableau de suivi des manifestations Strasbourg Évènements. *Orchestre Philharmonique de Strasbourg

L'écart persistant entre les résultats constatés et les prévisions contractuelles, y compris hors période de crise sanitaire, est susceptible de constituer une inexécution partielle des obligations mises à la charge du délégataire.

Ainsi, le nombre de manifestations demeure sensiblement inférieur aux prévisions annoncées dans son offre pour l'exploitation du PMC et du nouveau PEX. Cela n'empêche pas le délégataire d'obtenir des résultats financiers satisfaisants, notamment grâce à une maîtrise de ses dépenses de personnel et des évolutions tarifaires significatives.

3.2 Une délégation de service public insuffisamment contrôlée

Le choix d'une collectivité de déléguer un service public ne l'exonère pas d'assurer un contrôle effectif de la gestion de ce service par le délégataire. Or, d'une part, le mode de gouvernance de la SEM rend le rôle des collectivités locales actionnaires marginal (3.2.1). D'autre part, le suivi réalisé par le délégant sur le délégataire est perfectible (3.2.2). Enfin, le contrôle des frais de siège et des dépenses mutualisées est défaillant (3.2.3).

3.2.1 Un délégataire de service public sous contrôle prédominant d'un groupe privé

La gouvernance de Strasbourg Événements a évolué depuis 2014 avec l'arrivée de GL Events au capital de la structure : celle-ci se retrouve d'une part fortement intégrée à son actionnaire privé ; d'autre part, le pouvoir des actionnaires publics y est limité.

3.2.1.1 Une SEM dont le mode de gouvernance limite le pouvoir des actionnaires publics

Les sociétés d'économie mixte peuvent être constituées soit avec la structure classique du conseil d'administration, ce qui est le cas de la SERS, soit avec un directoire et un conseil de surveillance, organisation actuelle de Strasbourg Événements. Cette dernière est la seule SEM du territoire de l'EMS constituée avec un directoire et un conseil de surveillance.

Par deux délibérations de décembre 2013, la ville et la communauté urbaine de Strasbourg ont engagé la modification de la composition du capital social de Strasbourg Événements pour permettre l'entrée au capital d'un partenaire privé d'envergure internationale, le groupe GL Events. Ces délibérations autorisent la signature d'un protocole d'investissement permettant la prise de participation de GL Events au sein de la société d'économie mixte locale, étant précisé que *« la détention par les actionnaires historiques³⁸ d'au moins 50,1 % du capital et des droits de vote de Strasbourg Événements est une condition essentielle sans laquelle ces derniers n'auraient pas consenti à cette prise de participation GL Events »*.

Elles autorisent également la signature d'un pacte d'actionnaires fixant certaines modalités de gouvernance de la société qui ne seraient pas organisées ou prévues par les statuts eux-mêmes. Avec l'arrivée de GL Events, Strasbourg Événements passe également du statut de société anonyme à conseil d'administration, à celui de société anonyme à directoire et conseil de surveillance.

Les nouveaux statuts de Strasbourg Événements ont été approuvés par l'assemblée générale du 30 juin 2014, avec une entrée en vigueur au 1^{er} septembre 2014. Le pacte d'actionnaires a été signé le 10 mars 2015. Les nouvelles modalités de gouvernance sont justifiées de la manière suivante dans les délibérations des collectivités : *« les collectivités publiques seraient majoritaires au conseil de surveillance, qui serait présidé par un de leurs représentants, conservant ainsi tant la responsabilité et la maîtrise de la stratégie de l'équipement sur le territoire que la surveillance de la société. L'entreprise GL Events assurerait quant à elle la responsabilité du directoire, apportant l'ensemble de ses expertises métier et permettant à la SEM Strasbourg Événements de bénéficier efficacement des réseaux du groupe »*.

Ainsi, s'agissant du conseil de surveillance, le pacte d'actionnaires prévoit *« qu'au moins la moitié des sièges au conseil de surveillance devra continuellement être pourvue par les représentants des actionnaires historiques »* et que *« le président du conseil de surveillance sera désigné parmi les membres représentants les actionnaires historiques »* (article 8). S'agissant du directoire, le pacte prévoit que *« le directoire sera*

³⁸ Sont désignées sous ce terme la ville et l'Eurométropole de Strasbourg.

composé de deux à cinq membres, lesquels seront désignés par le conseil de surveillance sur la base d'une liste proposée par GL » et que « le président du directoire et le cas échéant le/les directeurs généraux seront désignés par le conseil de surveillance sur proposition de GL Events ».

Aujourd'hui, l'EMS justifie l'absence d'élus au directoire de Strasbourg Évènements dans la mesure où ces derniers pourraient être considérés comme entrepreneurs municipaux, d'après une jurisprudence du Conseil d'État³⁹, et par conséquent inéligibles en conseil municipal en application de l'article L. 231 du code électoral.

Au regard de GL Events, la société Strasbourg Évènements est considérée depuis 2014 comme une filiale du groupe, dont les comptes sont consolidés par intégration globale. D'après le document d'enregistrement universel 2023 du groupe GL Events, « les filiales sont les entités contrôlées de manière exclusive par le Groupe ». À ce titre, la gouvernance retenue par le pacte d'actionnaires est un élément déterminant du contrôle exercé par le groupe GL Events sur Strasbourg Évènements et permet de qualifier celui-ci d'exclusif au titre du paragraphe II-3° de l'article L. 233-16 du code de commerce : « le contrôle exclusif par une société résulte : [...] 3° Soit du droit d'exercer une influence dominante sur une entreprise en vertu d'un contrat ou de clauses statutaires, lorsque le droit applicable le permet ».

La société Strasbourg Évènements est rattachée au pôle Venues de GL Events, qui gère un réseau mondial de 57 centres de congrès, parcs d'expositions et espaces multifonctionnels, représentant un chiffre d'affaires de 393 M€ et employant 1 221 collaborateurs⁴⁰. Les deux autres pôles de GL Events sont le pôle Live (825 M€ de chiffre d'affaires), prestataire de services pour la réalisation d'évènements, et le pôle Exhibitions (210 M€ de chiffre d'affaires), consacré à l'organisation de salons professionnels et grand public en France et à l'international.

La chambre constate que la gouvernance retenue pour Strasbourg Évènements, et notamment le passage d'une société à conseil d'administration à une société à directoire contrôlé par GL Events et conseil de surveillance, conduit à confier l'ensemble des tâches exécutives à des représentants proposés par le groupe GL Events, alors même que les collectivités publiques sont majoritaires au capital de la société. En conséquence, les collectivités n'ont en réalité plus de pouvoir exécutif au sein de leur propre société d'économie mixte, mais un simple pouvoir de surveillance⁴¹.

Strasbourg Évènements mentionne qu'afin de préciser les orientations de la gouvernance, une feuille de route 2023-2026 a été signée le 29 juin 2023 entre la présidente du directoire et le président du conseil de surveillance de Strasbourg Évènements. Ce document prévoit notamment « de mettre en place un groupe de travail avec le futur office de tourisme et la collectivité sur le tourisme d'affaires et la destination », « d'engager une stratégie de communication globale et spécifique de la destination avec tous les acteurs impliqués », et d'offrir des réductions de tarifs de - 20 % pour certaines acteurs ciblés (entreprises alsaciennes membres de l'ADIRA, acteurs

³⁹ Conseil d'Etat, 9 / 8 SSR, du 18 décembre 1996, 174907.

⁴⁰ Document d'enregistrement universel du groupe GL Events 2023.

⁴¹ Comme le souligne le directeur général de Strasbourg Évènements devant le comité social d'entreprise du 22 novembre 2022 : « Certes il y a bien deux actionnaires qui font la composante de Strasbourg Évènements. Toutefois, GL Events a été mandaté par l'EMS pour gérer Strasbourg Évènements ».

associatifs culturels et sociaux proposés par la collectivité). La chambre invite l'EMS et Strasbourg Événements à préciser le cadre réglementaire de cette feuille de route, dans la mesure où ni le conseil de surveillance, ni son président, n'ont compétence pour valider un tel document, porteur d'engagements relevant de la collectivité délégante.

La chambre observe également que le pacte d'actionnaires était initialement conclu pour une durée de 10 ans (article 12), soit jusqu'au 10 mars 2025. Aucune discussion n'ayant eu lieu pour envisager une évolution de ce cadre de gouvernance pourtant défavorable aux collectivités publiques, celui-ci a été reconduit tacitement pour une nouvelle période de 10 ans. La chambre constate que cette échéance n'a pas été préparée par l'EMS, alors que celle-ci est structurante pour la vie de la société. Elle prend acte de la volonté de l'EMS de « *s'attacher avec GL Events au renouvellement [du pacte d'actionnaires]* ».

3.2.1.2 Une SEM fortement intégrée à son actionnaire privé

L'organisation interne de Strasbourg Événements témoigne d'un degré élevé d'intégration au groupe GL Events.

Une forte intégration en matière d'achats

L'article 1.3 de la convention d'assistance technique et commerciale conclue entre GL Events et Strasbourg Événements en 2015 précise le cadre de coopération entre les deux structures en matière d'achats. Il est prévu que Strasbourg Événements utilise le service de GL Events spécialisé dans les achats pour la définition et la sélection des fournisseurs, l'assistance à la négociation achat, des conseils techniques, l'assistance à la réception et au contrôle de la facturation ou encore des études de faisabilité et d'évolution technologique.

Le groupe GL Events a défini des « familles d'achats » (nettoyage, maintenance, locations de matériel, transport de matériel, etc...) et des « périmètres » de recours aux fournisseurs présélectionnés par le groupe : l'ensemble du groupe, le pôle Live, le pôle Venues ou les « business unit »⁴².

Pour la satisfaction de ces achats, le groupe recourt majoritairement à des « contrats cadres », négociés et signés au niveau du groupe ou des pôles et qui s'appliquent ensuite aux « business units », dont Strasbourg Événements. De nombreuses « familles d'achats » importantes pour l'activité quotidienne de Strasbourg Événements sont ainsi confiées à la « direction achats » du pôle Venues de GL Events : énergie, maintenance multi technique, gardiennage, entretien, gestion des déchets, etc...

La chambre a pu étudier deux contrats cadres conclus par le siège, l'un pour la maintenance multi technique, l'autre pour le nettoyage. Ces contrats constituent des partenariats privilégiés entre le groupe et des fournisseurs, en visant à réaliser des économies d'échelle pour le groupe et à apporter aux fournisseurs un volume de chiffre d'affaires. En contrepartie, les deux contrats prévoient également le versement de

⁴² En tant que filiale du groupe GL Events, Strasbourg Événements est considérée comme une « business unit ».

« remises de fin d'année » (RFA) par les fournisseurs au groupe, proportionnels au chiffre d'affaires effectivement réalisé par les fournisseurs avec les filiales du groupe.

La chambre note toutefois que, si un contrat local d'application a bien été conclu par Strasbourg Évènements pour le contrat de nettoyage, cela n'est pas le cas pour le contrat de maintenance multi technique. Or, en application de l'article L. 441-3 du code du commerce, la pratique des « remises de fin d'année » nécessite la conclusion d'une convention écrite et que « *cette convention est établie soit dans un document unique, soit dans un ensemble formé par un contrat-cadre et des contrats d'application* ».

En outre, compte tenu de la pratique des remises de fin d'année, la chambre constate que les charges indiquées aux comptes d'exploitation de Strasbourg Évènements pour ces prestations ne correspondent pas au coût réel de ces dernières pour GL Events.

En dehors des contrats cadres, des filiales du groupe⁴³ figurent également parmi les fournisseurs de Strasbourg Évènements. Si Strasbourg Évènements indique être autonome sur ses choix de fournisseurs et précise effectuer des devis et mettre en concurrence d'autres prestataires hors groupe, la chambre constate toutefois que le volume d'achats auprès du groupe est resté stable sur la période 2018-2024 entre 10 % et 20 % des achats de la société. Il représentait en moyenne 1,4 M€ entre 2018 et 2024, soit 14 % des achats.

Les équipes de la « direction achats » de GL Events Venues ont également été à l'origine d'une renégociation du contrat cadre avec ES Energie Strasbourg qui a généré 1,4 M€ de produits exceptionnels en 2023 pour Strasbourg Évènements.

Des « prêts » de main d'œuvre internes et une logique de mutualisation à formaliser

La convention d'assistance technique et commerciale conclue entre Strasbourg Évènements et GL Events prévoit que cette dernière « *assure en collaboration et sur les instructions de Strasbourg Évènements* » plusieurs services en matière de ressources humaines, dont les suivants : embauche, sélection du personnel, établissement des contrats de travail, organisation et suivi des départs et licenciements, etc...

Dans les faits, il n'existe pas à Strasbourg Évènements de direction des ressources humaines contrairement à d'autres domaines, tels que les finances et les achats. D'après l'organigramme de la société, deux personnes travaillent au sein du service de ressources humaines, le responsable des ressources humaines régional (RRH) et un responsable paie et administration du personnel.

Toutefois, il convient de souligner que le RRH a une vocation régionale et travaille également sur les sites gérés par GL Events à Reims et à Metz. Ces sites remboursent à due concurrence les parts correspondantes de sa rémunération à Strasbourg Évènements, sur la base d'un prorata défini avec la direction des ressources humaines de GL Events. De plus la fiche de poste élaborée par GL Events pour le RRH régional, annexée à son contrat de travail avec Strasbourg Évènements, indique une affectation au sein du service

⁴³ Exemples : GL Events Audiovisual and Power, prestataire de services sur l'ensemble des métiers à valeur technologique de l'évènementiel (303 000 € en 2024), l'agence Profil, agence d'hôtes et d'hôtesse d'accueil (253 000 € en 2024), Brelet, société multidisciplinaire de l'évènementiel, le salon et le bâtiment temporaire (43 000 € en 2024).

Ressources humaines de GL Events Venues et un lien fonctionnel au directeur des ressources humaines du pôle Venues de GL Events.

Enfin, depuis octobre 2023, le RRH régional basé à Strasbourg assure également la gestion des ressources humaines des sites parisiens suivants : Palais Brongniart, Maison de la Mutualité, Parc Floral de Paris, Pavillon Chesnaie du Roy, Paris Montreuil Expo, Voyage Samaritaine et Paris Event Center. La prise en charge des sites parisiens par le RRH régional est consécutive à un courriel du 9 octobre 2023 du directeur des ressources humaines de GL Events Venues présentant « la nouvelle organisation qui sera mise en place dès demain sur le périmètre Nord Venues ».

La chambre rappelle qu'au titre de l'article L. 8241-2 du code du travail, les opérations de prêt de main d'œuvre à but non lucratif sont autorisées sous les conditions suivantes : accord du salarié concerné, convention de mise à disposition entre l'entreprise prêteuse et l'entreprise utilisatrice qui en définit la durée et mentionne l'identité et la qualification du salarié concerné, ainsi que le mode de détermination des salaires, des charges sociales et des frais professionnels qui seront facturés à l'entreprise utilisatrice par l'entreprise prêteuse, avenant au contrat de travail signé par le salarié, précisant le travail confié dans l'entreprise utilisatrice, les horaires et le lieu d'exécution du travail, ainsi que les caractéristiques particulières du poste de travail.

S'agissant du prêt du RRH à d'autres sites de GL Events, aucune convention entre les différentes filiales n'a été mise en place. D'après Strasbourg Évènements, à la date de l'instruction, deux autres personnels sont mutualisés avec d'autres filiales du groupe GL Events : un responsable bâtiments et un chargé d'études. S'agissant du premier, une lettre de mission a été communiquée à la chambre, signée par les directeurs des sites strasbourgeois et messin ainsi que par le salarié. Bien que définissant un prorata de temps de travail dédié au site messin (40 %), cette lettre de mission ne définit pas formellement les montants et modalités de refacturation entre les deux entreprises. La chambre invite par conséquent Strasbourg Évènements à conclure une convention de mise à disposition conforme à l'article L. 8241-2 du code du travail. S'agissant du deuxième salarié, seuls des avenants à son contrat de travail ont été fournis. L'avenant du 17 décembre 2024 prévoit des missions ponctuelles pour le site de Reims et celui du 29 janvier 2025 pour les sites de Reims et de Metz. Pour ce salarié également, aucune convention de mise à disposition entre les différentes entreprises n'a été fournie par Strasbourg Évènements.

En réponse au rapport d'observations provisoires, Strasbourg Évènements s'est engagé à mettre en place des conventions régulières.

Rappel du droit n° 1 : (Strasbourg Évènements) : En application de l'article L. 8241-2 du code du travail, conclure de manière systématique les conventions de mises à disposition nécessaires entre Strasbourg Évènements et les sociétés partenaires.

3.2.2 Un suivi de la DSP par le délégant à améliorer

Compte tenu du montant des investissements engagés pour la construction du nouveau PEX et la rénovation du PMC (plus de 200 M€ TTC au total), financés en grande partie par l'EMS, ces équipements représentent un enjeu économique significatif. Une telle situation impose un contrôle strict et rigoureux de leur gestion. Il appartient à l'autorité délégante d'assumer pleinement sa responsabilité en veillant non seulement à

Accusé de réception en préfecture
067-216705517-20260929-DCM290926_CRCEM-DE
Date de télétransmission : 02/10/2026
Date de réception préfecture : 02/10/2026

la pérennité et à la qualité du service public, mais également à assurer une utilisation optimale et conforme des deniers et biens publics mis à disposition.

Le contrat d'affermage prévoit plusieurs dispositifs permettant à la collectivité d'exercer un contrôle sur l'activité du délégataire. Toutefois, leur mise en œuvre effective est perfectible.

3.2.2.1 Des modalités de fonctionnement du comité de suivi à rapprocher des exigences contractuelles

L'article 58 du contrat de délégation de service public prévoit la mise en place d'un comité de suivi à caractère consultatif, réunissant la collectivité délégante et le délégataire. Cette instance a pour mission de veiller à la bonne exécution du contrat et d'en faciliter la mise en œuvre. Elle est notamment chargée d'examiner les projets d'évolution du service, de coordonner les aspects logistiques et d'évaluer la qualité du service délégué.

En pratique, les comités de suivi se concentrent exclusivement sur les questions d'entretien et de maintenance des bâtiments exploités. Ils sont organisés mensuellement par la direction du développement économique et de l'attractivité (DDEA) de l'EMS, en présence du directeur général de Strasbourg Événements, du directeur des bâtiments et des représentants des services maintenance et construction. Par ailleurs, un second comité, à vocation plus technique, réunit les équipes opérationnelles pour aborder les problématiques spécifiques liées aux infrastructures, notamment celles touchant au vieillissement du PMC.

Bien qu'ils ne disposent pas de pouvoir décisionnel, ces comités de suivi constituent un outil de dialogue et de concertation entre les parties. En se limitant à la seule gestion technique des équipements du PEX et du PMC, ils ne couvrent pas l'ensemble des missions qui leur sont assignées par le contrat. Dès lors, la chambre recommande de faire évoluer ces comités afin qu'ils assurent pleinement les fonctions définies à l'article 58 de la convention de DSP.

3.2.2.2 Un suivi des investissements à consolider, des obligations contractuelles du délégataire partiellement exécutées et un contrôle à renforcer par le délégant

En application de l'article 54 du contrat d'affermage et de l'article L. 1411-3 du CGCT, un rapport du délégataire est produit chaque année dans le cadre du suivi de la DSP. Ce rapport annuel constitue un outil d'évaluation de la qualité du service rendu, des résultats économiques de l'exploitation, des investissements réalisés, et de la gestion du patrimoine affermé. Il doit également comporter un budget prévisionnel actualisé, ainsi qu'un programme d'investissement pour les exercices à venir assorti d'un calendrier prévisionnel de réalisation.

Si les rapports transmis par le délégataire présentent les investissements réalisés, le programme d'investissement sur la période 2018-2021 n'a pas évolué. Par ailleurs, depuis 2022, les documents transmis à l'EMS ne comportent ni le programme d'investissement pour les exercices suivants, ni le calendrier prévisionnel. Cette

défaillance prive le délégant d'une vision prospective indispensable au contrôle de la bonne exécution du contrat. En outre, le délégataire n'actualise pas son budget prévisionnel (cf. *supra* – absence d'avenant au CEP).

Le suivi de la DSP par le délégant apparaît perfectible. Il s'illustre par l'impossibilité de fournir à la chambre un suivi des investissements engagés par son délégataire depuis le début du contrat, soit le 1^{er} novembre 2016. L'absence de transmission complète et régulière du programme d'investissement et du calendrier prévisionnel par le délégataire révèle d'une part une inexécution partielle des obligations contractuelles pesant sur le délégataire, D'autre part, cette situation témoigne de limites dans les outils et modalités de suivi mis en œuvre par l'autorité délégante dans l'exercice de ses missions de contrôle, alors même que l'article L. 1411-3 du CGCT rappelle l'importance d'un suivi attentif de la délégation.

L'EMS entend désormais formaliser davantage le suivi de la DSP, en instaurant de manière systématique des ordres du jour et des comptes rendus pour chaque réunion, afin d'en assurer une meilleure traçabilité.

Strasbourg Évènements propose d'intégrer de nouveau, dans le rapport d'activité annuel, le programme d'investissement pour les exercices suivants et le calendrier de réalisation prévisionnel pour l'année suivante, conformément aux stipulations de l'article 54.2.1 du contrat d'affermage.

3.2.2.3 L'absence de planning prévisionnel écrit, un manquement aux obligations contractuelles

La vocation des biens et équipements affermés est d'accueillir des congrès, conférences, séminaires, salons, spectacles, concerts et toutes autres manifestations. Conformément à l'article 10 du contrat de DSP, le délégataire est tenu d'élaborer chaque année un planigramme prévisionnel indiquant les différents modes d'utilisation des salles. Ce plan doit faire l'objet de mises à jour mensuelles, transmises à la collectivité délégante une semaine calendaire avant la fin de chaque mois. Ces mises à jour doivent mentionner, au minimum, le nom de l'évènement, sa durée, sa jauge prévisionnelle, l'origine de ses participants, l'occupation en mètres carrés des surfaces d'exposition, ainsi que tout soutien apporté par la collectivité dans le cadre de sa politique d'accueil de manifestations économiques.

En pratique, les calendriers annuels prévisionnels et réalisés sont uniquement présentés oralement à l'EMS lors des réunions trimestrielles du conseil de surveillance.

Ce manquement à l'obligation de transmission écrite constitue une inexécution contractuelle de contrat d'affermage. En empêchant la collectivité délégante d'assurer un suivi effectif de l'exécution de la mission de service public, cette carence est susceptible de caractériser une faute contractuelle engageant la responsabilité du délégataire, conformément à la jurisprudence constante du Conseil d'État⁴⁴, et de générer des pénalités telles que prévues à l'article 64 de la convention de délégation de service public.

⁴⁴ Arrêt CE, 21 mars 2011, commune de Béziers I, n° 304802 : le Conseil d'État a affirmé que l'exécution du contrat doit être assurée dans le respect des clauses convenues, sauf irrégularité grave.

3.2.2.4 L'absence de dispositif formalisé de suivi de la prestation de gros entretien et renouvellement (GER), un risque pour la pérennité des équipements

La prestation de gros entretien et renouvellements (GER) est essentielle afin de déterminer les responsabilités respectives du délégant et du délégataire. De façon à garantir la bonne gestion du service public délégué et la pérennité des équipements, cette prestation couvre les réparations et le remplacement, des matériels défectueux dont la liste est arrêtée contractuellement. Elle peut être assurée par le délégataire. La collectivité doit toutefois s'assurer du suivi effectif de leur réalisation.

Dans son offre, le délégataire a estimé son programme d'entretien/maintenance à 10,3 M€ sur 20 ans, ventilés entre le PEX 4,7 M€, soit 235 000 € par an, et le PMC 5,6 M€, soit 278 000 € par an.

Conformément à l'article 39.2 du contrat de DSP, afin de pouvoir produire un bilan annuel des travaux réalisés, le délégataire a l'obligation de tenir à jour un journal de bord des travaux, comprenant les opérations d'entretien, de maintenance, de réparations et les modifications ou aménagements effectués. Ce document, dont le modèle est élaboré en concertation avec l'autorité délégante, doit être régulièrement mis à jour par le délégataire et tenu à la disposition de l'autorité délégante.

En complément, l'annexe 9 du contrat précise la répartition des charges entre les parties pour l'entretien, la maintenance et le renouvellement. Cette répartition a été modifiée par un avenant en date du 10 mai 2023, relevant notamment le seuil de prise en charge des frais de maintenance par Strasbourg Événements.

Dans une note du 7 janvier 2025, l'EMS reconnaît que les dispositifs de suivi de la maintenance, notamment les visites annuelles et la mise en œuvre effective de la prestation GER, ne sont pas mis en œuvre depuis la signature du contrat en 2015.

En l'absence de tableau de suivi structuré et de mise en œuvre effective de la prestation GER, le délégant ne dispose pas des éléments nécessaires pour s'assurer du respect des engagements contractuels du délégataire ni pour garantir la pérennité des équipements publics concernés. Cette carence constitue un risque en matière de continuité du service public et de bonne gestion patrimoniale.

Recommandation n° 2. (EMS) : Élargir le champ d'intervention des comités de suivi à l'examen des projets d'évolution du service et à l'évaluation de la qualité du service délégué, afin d'assurer les missions prévues à la convention.

Recommandation n° 3. (Strasbourg Événements) : Transmettre à l'autorité délégante un calendrier prévisionnel d'utilisation des équipements annuel écrit ainsi que ses mises à jour mensuelles conformément aux stipulations prévues dans le contrat d'affermage.

Recommandation n° 4. (EMS) : Renforcer les dispositifs permettant le suivi de la maintenance, conformément au contrat d'affermage.

3.2.2.5 Une nouvelle prestation en matière d'expositions culturelles à encadrer

Depuis 2023, Strasbourg Événements propose des expositions culturelles dans le hall temporaire n° 5. L'exposition « *Toutankhamon, à la découverte du pharaon oublié* » s'est tenue du 11 octobre 2023 au 10 mars 2024 et l'exposition « *Antoine de Saint Exupéry, Le Petit Prince parmi les Hommes* » du 18 octobre 2024 au 4 mai 2025.

Cet élargissement des activités proposées par Strasbourg Événements trouve son origine dans un partenariat entre les sociétés GL Events Venues et Tempora, par lequel GL Events Venues entend développer l'accueil de contenus culturels notamment via la mise en place d'espaces dédiés au sein de certains sites, tandis que Tempora conçoit, construit et exploite les expositions itinérantes qui pourront prendre place dans ces sites.

Au regard des éléments auxquels elle a eu accès, la chambre constate que les modalités de location des locaux par Strasbourg Événements à la société Tempora ne résultent pas de la grille tarifaire validée par le conseil métropolitain et s'en écartent significativement. Le montant de la redevance versée par Tempora à Strasbourg Événements pour l'exposition « *Toutankhamon* » atteint ainsi à peine le quart du prix de location qui aurait dû être appliqué au regard de la grille tarifaire validée par le conseil de l'Eurométropole. Le ratio est même de 1 à 9 pour l'exposition « *Saint-Exupéry* ». Strasbourg Événements estime que le tarif appliqué est le résultat d'une négociation, que l'application de la grille tarifaire officielle n'aurait « *pas été viable économiquement* » et que ce tarif s'inscrivait dans le champ des remises autorisées par l'article 46 de la délégation de service public⁴⁵.

Toutefois, la réduction accordée à Tempora (tarifs divisés par 4 pour la première exposition et par 9 pour la seconde) s'écarte très fortement de l'échelle des remises habituellement accordées par Strasbourg Événements, qui se situent habituellement entre - 10 % et - 20 %, d'après son catalogue 2023.

En définitive, par son ampleur, et par le raisonnement économique sous-jacent qui le justifie, ce tarif s'apparente davantage à un nouveau tarif, applicable à une nouvelle activité du délégataire, plutôt qu'à une remise. La chambre rappelle à ce titre que la définition des tarifs relève de la compétence de l'Eurométropole de Strasbourg (article L. 5211-10 du code général des collectivités territoriales), et non du délégataire.

3.2.3 **Un contrôle insuffisant des conventions de prestation intragroupe**

Les conventions conclues entre Strasbourg Événements et le groupe GL Events, bien qu'usuellement pratiquées dans les relations intragroupes, présentent des

⁴⁵ « Des remises pourront être accordées par le délégataire sous sa seule responsabilité, afin de lui permettre de rester dans l'environnement concurrentiel, sous réserve du strict respect du principe d'égalité devant le service public ».

insuffisances dans leur encadrement et leur suivi. Certaines n'ont pas été soumises à l'autorisation préalable du conseil de surveillance, tandis que d'autres ont connu une évolution significative de leur coût sans avenant formalisé.

3.2.3.1 Des conventions non approuvées par le conseil de surveillance

Les conventions conclues entre Strasbourg Évènements et GL Events datent essentiellement de 2014 (contrat de licence de marque) et 2015 (convention d'assistance technique et commerciale et convention informatique). La convention de trésorerie a été mise en place en 2019. Ces conventions prévoient une rémunération du groupe GL Events à hauteur de 2,25 % du chiffre d'affaires (assistance technique et commerciale) et de 1 % du chiffre d'affaires (licence de marque). La convention informatique renvoie à un montant fixe annuel.

À l'exception du contrat de licence de marque, ces conventions n'ont pas été soumises à l'autorisation préalable du conseil de surveillance. En effet, la convention d'assistance technique et commerciale et convention informatique ainsi que la convention de trésorerie sont des conventions portant sur des opérations courantes et conclues à des conditions normales. La SEM considère qu'elles ne sont pas soumises à l'autorisation préalable du conseil de surveillance, conformément aux dispositions de l'article L. 225-87 du code de commerce.

Toutefois, l'article 10 du pacte d'actionnaire, signé le 10 mars 2015, stipule que « les parties conviennent que différentes conventions de prestations pourront, en fonction des opportunités et de leur bien fondé, être mises en place entre SE et GL, lesquelles devront toutefois être préalablement autorisées par les organes sociaux compétents de SE ».

Ce pacte d'actionnaires, conclu entre l'ensemble des actionnaires de la SEM, a pour objet d'organiser leurs relations réciproques ainsi que leurs rapports avec la société. Bien qu'il ne fasse pas partie intégrante des statuts, il complète ceux-ci et demeure opposable à ses signataires. Dès lors, le délégataire aurait dû soumettre les conventions concernées à l'autorisation préalable du conseil de surveillance, et non se limiter à une simple information de celui-ci.

La chambre invite Strasbourg Évènements à renforcer la transparence des procédures d'adoption des conventions passées avec sa société mère vis-à-vis de ses actionnaires non représentés au directoire.

3.2.3.2 Une augmentation substantielle des prestations informatiques non encadrée par des avenants formalisés

Le 6 janvier 2015, la société Strasbourg Évènements a conclu avec sa société mère, GL Events, une convention d'assistance informatique. Aux termes de cet accord, GL Events s'engageait à fournir à sa filiale l'assistance de la direction des systèmes d'information (DSI) du groupe.

Cette convention, conclue pour un montant annuel de 67 000 € au titre de l'année 2015 prévoyait qu'un avenant puisse être signé chaque année afin d'ajuster le

montant de la rémunération, en fonction de l'importance des services effectivement rendus et des besoins prévisionnels identifiés.

En pratique, le coût des prestations informatiques facturées par GL Events à sa filiale a très fortement augmenté, atteignant plus de 370 000 € dès l'exercice 2019, soit une hausse supérieure à 450 % par rapport au montant initialement convenu. Malgré cette évolution significative, aucun avenant formel n'a été établi entre les deux sociétés afin d'entériner cette modification.

Tableau n° 18 : Prestations informatiques 2018 à 2024

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Variation annuelle moyenne
Prestations informatiques : GL Events service informatique	97 000	374 668	379 271	377 416	390 000	400 600	365 034	18 %
Évolution en %		286	1	0	3	3	- 9	

Source : Grands livres Strasbourg Évènements – période 2018-2024

La société justifie cette hausse par le déploiement, entre 2018 et 2019, des outils métiers⁴⁶ et financiers⁴⁷, via un mode de distribution *Software as a Service (SaaS)*⁴⁸. Or, la convention signée en 2015 prévoyait expressément que le prestataire ne délivrerait pas l'application de gestion métiers EBMS. En conséquence, la pérennisation d'une augmentation de l'ordre de 280 000 €, consécutive au déploiement d'applications métiers, interroge quant à l'absence d'avenant à la convention.

Une nouvelle convention d'assistance informatique est actuellement en cours de signature entre la société GL Events SI et une liste de filiales.

⁴⁶ Gestion des événements avec l'outil EBMS : Eagle business Management Software (EBMS) est un outil intégré qui centralise la gestion des ventes, de la comptabilité, des stocks et des paiements.

⁴⁷ Progiciel comptable Sap et logiciel de paie.

⁴⁸ Fourniture, via internet, d'un accès à un logiciel hébergé et géré par un prestataire, selon un mode d'abonnement.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le contrat d'affermage entre l'EMS et Strasbourg Évènements, conclu le 11 février 2015 pour une durée de 20 ans et deux mois, présente une durée excessive au regard du niveau limité des investissements du délégataire. Malgré l'investissement financier important réalisé par la collectivité pour se doter d'un équipement de qualité et le versement de 2,6 M€ de dividendes à l'EMS, la chambre a relevé un faible niveau de retour sur investissement. Ce dernier est caractérisé par une redevance fixe couvrant à peine les coûts annuels de maintenance à la charge de l'Eurométropole.

En outre, la délégation de service public est insuffisamment contrôlée. Le mode de gouvernance de la SEM, opérateur chargé d'une mission de service public, limite le pouvoir des actionnaires publics. Le suivi quotidien de la gestion de la société par le délégant devrait être amélioré. La chambre présente plusieurs recommandations à cet effet.

Enfin, le cadre d'intervention du délégataire en matière d'expositions culturelles doit être clarifié. Le tarif de location appliqué à la société organisatrice de l'événement « Toutankhamon » a été quatre fois inférieur à celui validé par le conseil eurométropolitain, générant pour le délégataire une moins-value de plus de 450 000 €.

ANNEXES

Annexe n° 1. Tableau chronologique	60
Annexe n° 2. Résultats des consultations	62
Annexe n° 3. Données relatives à la délégation de service public	63

Annexe n° 1. Tableau chronologique

Date	DSP	PEX / PMC	Halls temporaires
2011	DSP PMC-PEX attribuée à Strasbourg Évènements jusqu'en octobre 2016		
2013	Délibération d'entrée du groupe GL Events au capital de SE (47 %) ; la ville passe de 65 % à 17 % ; la métropole passe de 8 % à 33 %		
2014		Suspension du précédent projet de PEX (180 M€)	
2015	Délibération EMS 30 janvier 2015 : désignation Strasbourg Évènements pour la nouvelle DSP	La livraison du nouveau PEX est prévue pour décembre 2020	Démolition des anciens halls prévue en décembre 2020
2016	Début de la nouvelle DSP en novembre pour 20 ans et deux mois. Délibération avenant n° 1 Travaux PMC	Septembre : livraison travaux PMC (97 M€)	
2017		Décembre : délibération de lancement d'une nouvelle procédure de réalisation du PEX (86 M€ TTC, 71,7 M€ HT hors mandat) – livraison prévue juin 2021	
2018	Délibération avenant n° 2 halls temporaires en décembre + dispositif de garantie « perte de marge »	Octroi de la mission de maîtrise d'ouvrage à la SERS en octobre 2018	Délibération municipale de cession des droits à construire à la banque ⁴⁹ Démolition anticipée des anciens halls en mai 2019
2019	Avenant n° 2 du 15 janvier 2019		- Achat des halls à GL Events par SE (propriété EMS) - Démolition des anciens halls - Mise en service au 1 ^{er} avril 2019 « jusqu'à livraison du nouvel équipement »

⁴⁹ « La banque souhaitant pouvoir prendre possession de son terrain en **juin 2019** pour engager les sondages préalables au démarrage des travaux, la Ville procédera à la démolition des halls existants et fera toutes diligences auprès de l'Eurométropole de Strasbourg pour assurer la libération du site actuellement occupé par Strasbourg Évènements et faire constater sa désaffectation »

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

<i>Date</i>	DSP	PEX / PMC	Halls temporaires
2019		27 septembre : délibération portant augmentation du budget du PEX (120 M€ TTC, 100 M€ HT)	
2020			
2021	Avenant n° 3		
2022		Livraison nouveau PEX 24/08/2022	Délibération de revente du hall 1 temporaire à Strasbourg Évènements
2023	Avenant n° 4 du 10 mai 2023 – ajustement surfaces post livraison PEX, expérimentation redevance minorée		Maintien du hall 2 temporaire

Accusé de réception en préfecture
067-216705517-20260929-DCM290926_CRCEM-DE
Date de télétransmission : 02/10/2026
Date de réception préfecture : 02/10/2026

Annexe n° 2. Résultats des consultations

Tableau n° 1 : Analyse des résultats des consultations

En M€ HT	Déroulé des procédures	Estimation initiale de la maîtrise d'œuvre	Offre moins disante à l'ouverture des premiers plis (PN pour ML01 à ML04, AOO pour ML05)	Offre moins disante après négociation dans le cadre de la PN	Offre attributaire du marché (suite à PN pour ML01/ML03/ML04 et suite à reconsultation en AOO pour ML02 et ML05)		
					Montant attribué	Différence avec première offre moins disante	Différence avec estimation initiale de la maîtrise d'œuvre
ML 01	Marché attribué sans négociation, sur la base des offres initiales	17,8	14,9	Sans objet	14,9		- 2,9
ML 02	Procédure négociée déclarée sans suite. Consultation en AOO avec variantes libres.	33,8	49,5	45,9	37,1	12,4	3,3
ML 03	Marché attribué après négociation	11,1	11,2	11	11,2	0,08	0,06
ML 04	Marché attribué après négociation	8,2	8,6	8,5	8,5	0,1	0,3
ML 05	Procédure négociée déclarée sans suite. Consultation deux fois en AOO avec variantes libres	11	14,5	Sans objet	11,7	2,7	0,7
Total		82	98,7		83,4	15,3	1,4

Source : Informations transmises par la SERS

Annexe n° 3. Données relatives à la délégation de service public**Tableau n° 1 : Compte d'exploitation prévisionnel 2018-2024**

<i>En milliers d'€</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Produits	19 835	19 615	21 364	20 898	21 867	20 974	21 891
70 - chiffre d'affaires	19 795	19 575	21 324	20 858	21 827	20 934	21 851
Locations	10 055	9 296	10 321	9 867	10 537	9 919	10 554
Prestations techniques	6 751	6 891	7 385	7 278	7 531	7 298	7 537
Entrées	694	551	610	572	618	576	619
Buvette - restauration	1 978	2 117	2 198	2 241	2 241	2 241	2 241
Divers [à préciser par le candidat]	317	720	810	900	900	900	900
78 - Reprises sur amortissements et transfert	40	40	40	40	40	40	40
Charges	- 18 793	- 18 596	- 19 690	- 19 168	- 19 858	- 19 038	- 19 866
60 - Achats	- 2 317	- 2 344	- 2 518	- 2 464	- 2 567	- 2 465	- 2 567
Fournitures administratives	- 25	- 25	- 25	- 25	- 25	- 25	- 25
Autres fournitures	- 1 518	- 1 549	- 1 666	- 1 624	- 1 698	- 1 622	- 1 697
Eau, électricité, gaz, fluides	- 774	- 770	- 827	- 815	- 844	- 818	- 845
61 - Services extérieurs	- 1 471	- 1 439	- 1 478	- 1 452	- 1 485	- 1 450	- 1 485
Locations	- 295	- 272	- 280	- 273	- 281	- 272	- 281
Assurances	- 140	- 140	- 140	- 140	- 140	- 140	- 140
Entretien et maintenance salle	- 624	- 622	- 624	- 622	- 624	- 622	- 624
Nettoyage	- 400	- 395	- 421	- 406	- 427	- 406	- 427
Divers [à préciser par le candidat]	- 12	- 10	- 13	- 11	- 13	- 10	- 13
62 - Autres services extérieurs	- 7 003	- 7 182	- 7 991	- 7 540	- 8 196	- 7 524	- 8 189
Honoraires	- 987	- 866	- 1 064	- 885	- 1 088	- 880	- 1 086
Publicité de communication	- 1 170	- 1 046	- 1 239	- 1 064	- 1 263	- 1 059	- 1 260
Affranchissement et télécommunications	- 131	- 131	- 131	- 131	- 131	- 131	- 131
Frais de déplacement	- 360	- 328	- 387	- 337	- 395	- 335	- 394
Prestations accueil, placement	- 35	- 32	- 35	- 32	- 36	- 32	- 36
Prestations contrôle, surveillance, sûreté	- 620	- 587	- 632	- 593	- 638	- 592	- 638

Accusé de réception en préfecture
067-216705517-20260929-DCM290926_CRCEM-DE
Date de télétransmission : 02/10/2026
Date de réception préfecture : 02/10/2026

PARC DES EXPOSITIONS DE STRASBOURG

<i>En milliers d'€</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Prestations techniques</i>	- 3 108	- 3 596	- 3 865	- 3 877	- 3 996	- 3 875	- 3 995
<i>Main d'œuvre extérieure</i>	- 592	- 596	- 638	- 621	- 649	- 620	- 649
<i>Frais de caution, banque et assimilés</i>	0	0	0	0	0	0	0
63 - Impôts et taxes	- 315	- 315	- 315	- 315	- 315	- 315	- 315
64 - Charges de personnel	- 6 396	- 6 099	- 6 012	- 6 012	- 5 821	- 5 821	- 5 821
<i>Salaires</i>	- 4 332	- 4 121	- 4 062	- 4 062	- 3 933	- 3 933	- 3 933
<i>Charges sociales</i>	- 2 074	- 1 978	- 1 950	- 1 950	- 1 888	- 1 888	- 1 888
65 - Autres charges de gestion courante	- 780	- 776	- 824	- 814	- 838	- 815	- 838
<i>Frais de siège et d'exploitation</i>	- 630	- 626	- 674	- 664	- 688	- 665	- 688
<i>Redevance fixe</i>	- 150	- 150	- 150	- 150	- 150	- 150	- 150
68 - Dotations aux amortissements et provisions	- 511	- 441	- 552	- 571	- 636	- 648	- 651
<i>Dotations aux amortissements</i>	- 339	- 274	- 277	- 289	- 319	- 342	- 331
Divers [à préciser par le candidat]	- 172	- 167	- 275	- 282	- 317	- 306	- 320

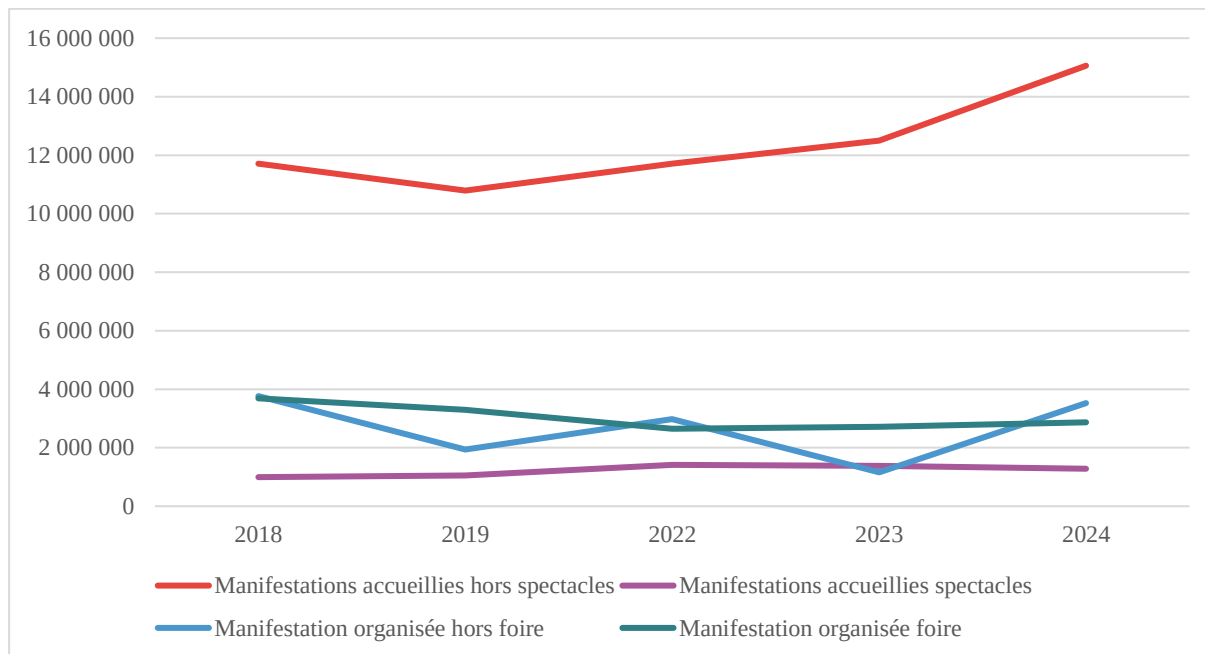
Source : Compte d'exploitation prévisionnel de Strasbourg Évènements

Tableau n° 2 : Évolution du nombre de manifestations et de la fréquentation des PEX/PMC sur la période 2018-2023

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Manifestations totales	253	250	92	137	243	256	236
Nbre jours occupation PMC	253	237	117	198	252	309	/
Nbre jours occupation PEX.	243	173	91	115	167	241	/
Visiteurs	677 153	610 619	205 000	211 361	495 000	608 000	675 000

Source : Rapports du délégataire transmis à l'EMS & relevé des événements accueillis

Accusé de réception en préfecture
067-216705517-20260929-DCM290926_CRCEM-DE
Date de télétransmission : 02/10/2026
Date de réception préfecture : 02/10/2026

Graphique n° 1 : Évolution des produits par type de manifestation - période 2018-2024 (hors pandémie de COVID)

Source : SE suivi des produits par activités

Tableau n° 3 : Évolution des comptes de résultat de la DSP

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Produits d'exploitation	21 465 167	20 404 547	6 698 905	8 590 279	22 116 744	19 490 783
Charges d'exploitation	18 609 951	18 522 419	9 496 797	10 749 342	18 428 060	18 768 679
Résultat d'exploitation	2 855 216	1 882 128	- 2 797 892	- 2 159 063	3 688 684	722 104
Résultat financier	38 967	33 386	14 810	18 249	14 568	269 174
Résultat exceptionnel	162 102	162 906	1 124 957	1 706 163	- 1 154 671	1 531 952
Résultat net	1 909 667	1 360 768	- 1 348 125	- 434 651	2 136 987	1 551 640

Source : CR DSP

Tableau n° 4 : Évolution de l'activité du PMC et du PEX

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Nbre jours occupation PMC</i>	253	237	117	198	252	309
<i>Nbre jours occupation PEX.</i>	243	173	91	115	167	241
<i>Nbre congrès et colloques</i>	99	105	41	61	99	96
<i>Nbre total de visiteurs</i>	65 259	57 481	10 790	17 505	47 868	48 865
<i>Nbre expos foires et salons</i>	39	37	16	18	27	29
<i>Nbre visiteurs</i>	505 176	424 438	146 723	136 267	322 043	427 623
<i>Nbre spectacles</i>	80	77	25	36	90	95
<i>Nbre visiteurs</i>	87 285	91 782	27 947	40 316	104 909	106 204

Source : CR DSP

**Tableau n° 5 : Évolution des prix forfaitaires pour la location totale d'un hall
période 2022-2024**

En €	m²	Tarifs contrat DSP en €	Prix m² contrat DSP en €	Tarifs 2023 en €	Prix au m² 2023 en €	Évolution en %	Tarifs 2024 en €	Prix au m² 2024 en €	Évolution en %
Hall 1	6 138	8 900	1,45	12 960	2,11	46	13 220	2,15	2
Hall 2	4 421	6 410	1,45	8 447	1,91	32	8 616	1,95	2
Hall 3	4 426	6 418	1,45	8 409	1,90	31	8 578	1,94	2
Hall 4	4 426	6 418	1,45	8 390	1,90	31	8 558	1,93	2

Source : grilles tarifaires EMS

Tableau n° 6 : Produits et charges d'exploitations comparatif CEP et réalisé période 2018-2023

En €		2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Produits d'exploitation</i>	<i>Prévisionnel</i>	19 835 000	19 615 000	21 364 000	20 898 000	21 867 000	20 974 000
	<i>Réalisé</i>	21 465 168	20 404 547	6 698 905	8 590 279	22 116 744	19 490 783
	<i>Différence en %</i>	8,2	4	- 68,6	- 58,9	1,1	- 7,1
<i>Charges d'exploitation</i>	<i>Prévisionnel</i>	18 793 000	18 596 000	19 690 000	19 168 000	19 858 000	19 038 000
	<i>Réalisé*</i>	18 899 332	18 724 038	9 496 797	10 749 342	18 527 649	19 137 771
	<i>Différence en %</i>	1	1	- 52	- 44	- 7	1

Source : liasses fiscales et CEP / *charges d'exploitation majorées de la participation des salariés aux résultats de l'entreprise



*« La société a le droit de demander compte
à tout agent public de son administration »*

Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

L'intégralité de ce rapport d'observations définitives
est disponible sur le site internet
de la chambre régionale des comptes Grand Est :
www.ccomptes.fr/fr/crc-grand-est

Chambre régionale des comptes Grand Est
3-5, rue de la Citadelle
57000 METZ

Tél. : 03 54 22 30 49
grandest@crtc.ccomptes.fr

Accusé de réception en préfecture
067-216705517-20260929-DCM290926_CRCEM-DE
Date de télétransmission : 02/10/2026
Date de réception préfecture : 02/10/2026