

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1970-1971

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 avril 1971 (1).

## RAPPORT

FAIT

*en conclusion des travaux de la commission d'enquête parlementaire (2), créée en vertu de la résolution adoptée par le Sénat le 14 décembre 1970, sur les conditions techniques, économiques et financières de conception, de construction, d'aménagement et de gestion des abattoirs et du marché d'intérêt national de Paris-La Villette,*

Par M. André MIGNOT, rapporteur,  
MM. Francisque COLLOMB, Victor GOLVAN et Raoul VADEPIED,  
rapporteurs adjoints,

Sénateurs.

---

(1) Ce rapport, dont le dépôt, en date du 7 avril 1971, a été communiqué au Sénat au cours de la séance du 15 avril 1971, a été publié à la suite de la décision prise par le Sénat le 22 avril 1971.

(2) Cette commission est composée de : MM. Pierre Marcilhacy, président ; André Dulin, Pierre Carous, vice-présidents ; Mme Catherine Lagatu, secrétaire ; MM. André Mignot, rapporteur ; Francisque Collomb, Victor Golvan, Raoul Vadepied, rapporteurs adjoints ; Serge Boucheny, Albert Chavanac, Jean Collery, Pierre Giraud, Roger Houdet, Maurice Lalloy, Jean Legaret, Léon Messaud, Paul Minot, Dominique Pado, Henri Tournan, Joseph Voyant.



## SOMMAIRE

	Pages.
Introduction .....	7

### PREMIERE PARTIE

#### Historique de La Villette.

I. — Des origines au projet de modernisation présenté par la Ville de Paris .....	15
II. — Du projet de la Ville de Paris aux propositions du Gouvernement : la création du Marché d'intérêt national.....	19
III. — La mise en place de la Société d'économie mixte.....	21
IV. — Les controverses sur La Villette.....	23
V. — La réévaluation de 1963.....	25
VI. — Le reciffrage général de l'opération (1965-1966).....	28
VII. — La mise en service de l'abattoir et la nouvelle évaluation du complexe de La Villette (1969).....	33
VIII. — La prise en charge de la La Villette par l'Etat (1970).....	35

### DEUXIEME PARTIE

#### Les données fondamentales du dossier de La Villette.

CHAPITRE I <sup>er</sup> . — <i>Les données institutionnelles</i> .....	45
I. — Les rapports juridiques entre l'Etat, la Ville de Paris et la S. E. M. V. I. ....	46
A. — La S. E. M. V. I. ....	47
B. — L'Etat et la S. E. M. V. I. ....	50
C. — La Ville de Paris et la S. E. M. V. I. ....	56
II. — Appréciations critiques .....	59
A. — La S. E. M. V. I. ....	59
B. — La Ville de Paris .....	61
C. — L'Etat .....	63

	Pages.
CHAPITRE II. — <i>Les données économiques</i> .....	67
I. — Le marché aux bestiaux.....	67
II. — L'abattoir .....	70
A. — Données externes : La Villette et le plan national des abattoirs .....	71
B. — Données internes : Les éléments de dissuasion propres à l'abattoir de La Villette.....	79
III. — Le marché de la viande.....	82
CHAPITRE III. — <i>Les données techniques</i> .....	86
I. — Observations générales .....	86
A. — Les profondes mutations du projet de base.....	86
B. — Les conséquences du choix de l'implantation.....	89
C. — L'absence d'une conception d'ensemble basée sur des étu- des préalables .....	90
D. — Un consensus général pour une opération prestigieuse et sans précédent .....	91
II. — La conception et la construction du complexe de La Villette.....	95
A. — Les infrastructures communes et la centrale d'énergie.....	96
B. — Le marché aux bestiaux et le bâtiment de stabulation....	98
C. — L'abattoir .....	98
1. La capacité et les techniques du nouvel abattoir.....	99
2. La chaîne « porcs » .....	105
3. L'abattoir et la zone sanitaires .....	106
4. Le traitement des suifs.....	107
D. — Le bâtiment des frigorifiques .....	107
E. — La salle de vente.....	108
F. — Les bâtiments annexes.....	112
CHAPITRE IV. — <i>Les données financières de la construction et de l'aména- gement</i> .....	114
I. — Evolution du coût de l'opération.....	114
A. — L'évolution du coût global de l'opération.....	114
B. — L'évolution du coût des composantes de l'opération.....	116
II. — Le régime de financement de l'opération.....	129
A. — Les financements accordés.....	125
B. — L'évolution des charges financières d'investissements.....	131
C. — Analyse critique du régime de financement.....	135

	Pages.
III. — Les procédures financières.....	138
A. — L'approbation du programme général.....	141
B. — Les financements annuels .....	144
C. — Les programmes annuels de travaux.....	145
D. — Les décisions de financement du Ministre de l'Agriculture.	147
E. — Le contrôle de l'exécution des investissements.....	149
IV. — La situation financière des travaux.....	164
A. — Le coût actuel des travaux.....	164
B. — Le coût éventuel de réalisation complète de l'opération..	169
CHAPITRE V. — <i>Les problèmes de gestion</i> .....	171
I. — La rentabilité du marché d'intérêt national de Paris-La Villette..	172
A. — Des prévisions optimistes .....	173
B. — Des résultats décevants .....	175
C. — Des perspectives peu encourageantes.....	176
II. — Les difficultés d'exploitation de l'abattoir et de la Société technique d'abattage (S. T. A. P.) .....	181
A. — Les conditions de constitution de la S. T. A. P. ....	181
B. — Les problèmes d'exploitation de la S. T. A. P. ....	182
C. — Les causes de cette situation.....	190

### TROISIEME PARTIE

#### Conclusions.

I. — Les erreurs .....	199
II. — Les responsabilités .....	212

---



## INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Le 8 octobre 1970, MM. Antoine Courrière, Pierre Giraud et les membres du groupe socialiste déposaient une proposition de résolution instituant, conformément à l'article 11 du règlement du Sénat, une commission d'enquête relative à l'aménagement et à la gestion des abattoirs et du marché d'intérêt national de La Villette.

L'exposé des motifs rappelait que la Cour des comptes dénonçait, dès son rapport public de 1967, « le dépassement considérable des dépenses initialement prévues » et que les récents débats du Conseil de Paris montraient que non seulement aucun remède n'avait été apporté à la situation dénoncée par la Cour des comptes, mais encore que les incertitudes et les erreurs relevées en 1967 se sont aggravées au point que la presse parle maintenant du « scandale de La Villette ». Les auteurs de la proposition de résolution observaient que s'il s'agit d'une question qui concerne essentiellement les collectivités locales, il n'en demeure pas moins que la France entière se trouve concernée par les problèmes ainsi posés. D'une part, en effet, le marché de La Villette joue un rôle capital dans le domaine de la commercialisation de la viande, d'autre part, le budget de l'Etat subventionne largement les collectivités intéressées et chaque contribuable français, qu'il soit ou non parisien, a été appelé à participer aux dépenses de l'opération. Ils estimaient donc, en conclusion, qu'il incombait au Parlement, gardien des finances publiques et des intérêts des contribuables, de faire toute la lumière sur le « scandale de La Villette ».

Cette proposition de résolution était renvoyée devant la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Règlement et d'Administration générale qui désigna M. Marcihacy comme rapporteur. Se plaçant sur le strict plan de l'application des dispositions législatives régissant la création des commissions d'enquête et du

Règlement du Sénat, considérant que les deux conditions posées par l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 — à savoir que l'enquête ne doit porter que sur des faits déterminés et que ces faits ne doivent pas avoir donné lieu à des poursuites judiciaires — le rapporteur de la Commission des Lois présentait des conclusions favorables à l'adoption de la proposition de résolution. Il estimait en outre que cette enquête ne devait pas être limitée à l'aménagement et à la gestion des abattoirs et du marché d'intérêt national, mais qu'elle devait également porter sur les conditions économiques et financières de conception, de construction, d'aménagement et de gestion desdits établissements, de façon que l'étude du problème dans son ensemble soit comprise dans les attributions de la Commission d'enquête.

Dans sa séance du 14 décembre 1970, le Sénat examinait les conclusions du rapport présenté par M. Marcilhacy. Sur la proposition de M. Lalloy, il précisait que l'objet de l'enquête devait porter non seulement sur les conditions économiques et financières mais également sur les conditions techniques.

En définitive, le Sénat adoptait une résolution instituant « une Commission d'enquête parlementaire sur les conditions techniques, économiques et financières de conception, de construction, d'aménagement et de gestion des abattoirs et du marché d'intérêt national de Paris - La Villette ». Il fixait à vingt le nombre des membres de cette commission qui furent nommés au cours de la séance du 15 décembre 1970 et comprenaient, en nombre inégal, des représentants des six commissions permanentes.

Réunie dès le 17 décembre 1970, la Commission d'enquête a élu son bureau qui fut constitué comme suit :

Président .....	M. Pierre Marcilhacy.
Vice-présidents .....	MM. Pierre Carous, André Dulin.
Secrétaire .....	M <sup>me</sup> Catherine Lagatu.
Rapporteur .....	M. André Mignot.
Rapporteurs adjoints.....	MM. Francisque Colomb pour les aspects financiers ; Victor Golvan pour les aspects techniques ; Raoul Vadepiéd pour les aspects économiques.



La Commission a ensuite arrêté le calendrier de ses réunions et son programme de travail. Soucieuse d'assurer le respect absolu de ses travaux, elle décida également de ne publier ni l'ordre du jour ni le compte rendu, même sommaire de ses réunions. (Elle prend acte aujourd'hui de ce qu'à aucun moment il n'a été gravement enfreint à cette consigne du silence.) Si d'aucuns ont pu penser que cette discrétion confinait à l'inaction, qu'ils se détrompent aujourd'hui. Au cours de 13 journées entières de réunions, et de 65 heures d'auditions et de travaux, après le dépouillement d'une masse considérable de documents, rapports, procès-verbaux qui retracent l'affaire de La Villette dans ses aspects divers et complexes, la Commission s'est trouvée en présence d'une somme fort importante d'informations écrites ou orales dont le présent rapport constitue une synthèse. Le caractère strictement objectif de ce rapport ne pouvait, hélas ! exclure la critique.

Il convient, à cet égard, de rappeler les problèmes spécifiques et délicats que soulevaient la rédaction du rapport d'une commission qui est, rappelons-le, la première commission d'enquête parlementaire de la V<sup>e</sup> République.

Il résulte de la règle du secret auquel sont tenues les commissions d'enquête, aux termes de l'ordonnance du 17 novembre 1958, que l'origine des renseignements donnés ne saurait être divulguée dès lors que serait pour cela indiqué le nom de la personne entendue par la commission. C'est pourquoi, s'il a été tenu compte dans le rapport des propos tenus au cours des réunions, jamais le nom d'une seule personne n'est cité, dans la mesure où ces propos n'avaient été préalablement rendus publics. Il était de ce fait difficile d'exploiter les procès-verbaux des réunions sans dévoiler les sources des informations qui justifient certaines critiques ou mettent en cause certaines responsabilités. On pourrait donc retirer de la lecture du rapport l'impression que certaines assertions ne sont pas suffisamment établies, alors que le dossier sur lequel est fondé ce rapport est, sinon absolument complet, du moins toujours basé sur des preuves ou témoignages. Cette façon de procéder a permis à la Commission, du moins l'espère-t-elle, de rester intégralement fidèle à la règle du secret prescrit par l'ordonnance susvisée.

Dans le cadre des auditions auxquelles elle a procédé, la Commission a entendu et interrogé les personnalités suivantes qui, à

un titre ou à un autre, ont eu à connaître de l'opération « La Vilette » :

*6 janvier 1971 :*

MM. Rondepierre, Tardivon et Jabot, respectivement Directeur général, Directeur technique et Directeur administratif de la Société d'économie mixte d'aménagement et de gestion du marché d'intérêt national de Paris-La Vilette (S. E. M. VI.) (1).

*7 janvier 1971 :*

M. Jacques Duhamel, Ministre de l'Agriculture ;

M. Diebolt, Préfet de Paris, Commissaire du Gouvernement auprès de la S. E. M. VI., et M. Virenque, Secrétaire général de la Préfecture.

*20 janvier 1971 :*

M. Marcel Ribera, premier Président de la S. E. M. VI. (1959-1965) ;

M. Michel de Grailly, second Président de la S. E. M. VI. (1965-1970) ;

M. Heilbronner, Conseiller d'Etat, Président du Comité de tutelle des marchés d'intérêt national ;

M. Decou, Président de la Société technique d'abattage de Paris-La Vilette (S. T. A. P.).

*21 janvier 1971 :*

M. Libert Bou, Président de la S. E. M. A. R. I. S., chargé de mission par M. le Premier Ministre ;

M. Lardereau, Président du Syndicat de la boucherie en gros.

*3 février 1971 :*

M. Couvidoux, Président de la Chambre syndicale des mandataires à la vente des viandes en gros ;

M. Mechain, Président du Syndicat des usagers du M. I. N. de Paris-La Vilette, Président du Syndicat des commissionnaires en bestiaux ;

---

(1) Dans la matinée, la Commission s'est rendue à La Vilette où elle a visité les différentes installations réalisées ou en cours d'exécution au moment de l'arrêt des travaux.

M. Parfait, Directeur de la Société centrale d'équipement du territoire (S. C. E. T.), assisté de MM. Fosse et Morel.

4 février 1971 :

MM. Semichon, Walrand et Fournier, architectes, maîtres d'œuvre ;

M. Rémy, Directeur du Bureau d'études « Setif ».

17 février 1971 :

M. Bamberger, Contrôleur d'Etat auprès de la S. E. M. VI. ;

M. Lemaire-Audoire, Président de l'Union générale des syndicats de mandataires.

18 février 1971 :

M. Raffin, ancien Contrôleur d'Etat près de la S. E. M. VI. ;

M. Virenque, Secrétaire général de la Préfecture de Paris ;

MM. Rondepierre, Tardivon et Jabot, Directeurs de la S. E. M. VI. ;

3 mars 1971 :

M. Blaizot, Directeur des Aménagements ruraux au Ministère de l'Agriculture, et M. Ollier, Directeur départemental de l'Agriculture, contrôleur technique de la S. E. M. VI. ;

Au cours d'une réunion restreinte, décidée après accord intervenu entre M. le Président du Sénat et M. le Premier Président de la Cour des Comptes, le président et les rapporteurs de la commission ont également entendu MM. Ecal et Pouget de Nadaillac, Conseillers Maîtres à la Cour des Comptes, et M. Brelaz, Conseiller référendaire.

D'une façon générale, les personnes entendues ont apporté à la Commission d'enquête le concours qu'elle était en droit d'en attendre et ont répondu, pour la plupart avec précision, aux questions qui leur étaient posées. Les éléments d'information ainsi recueillis nous ont permis, sinon de faire toute la lumière, du moins de reconstituer la trame des principaux événements qui constituent « l'Affaire de La Villette » et de dégager le fil conducteur des faits qui permettent d'expliquer comment on a pu en arriver au résultat que l'on sait. La plupart des ministères de tutelle et les

organismes concernés ont communiqué sans délai et sans réticence les éléments d'information qui leur ont été demandés et il est juste de souligner le climat de coopération qui a présidé aux relations de la Commission avec presque tous ses interlocuteurs.

La plus grande difficulté rencontrée par notre Commission d'enquête réside sans conteste, il importe de le souligner, dans la brièveté des délais qui lui étaient impartis pour l'accomplissement de sa mission. Dans une affaire comme celle de La Villette, qui s'étend sur une période de 12 années et recouvre les aspects les plus divers, les plus complexes et parfois les plus confus sur les plans juridique, économique, technique et financier, procéder d'abord à l'analyse d'une masse impressionnante de documents, procès-verbaux, correspondances, puis en faire la synthèse et la critique, constitue une *véritable gageure*. Si tout a été mis en œuvre pour donner à cette enquête le sérieux et l'objectivité qu'exigeait l'importance de son objet, il demeure évident que, dans biens des cas, la Commission et ses rapporteurs ont eu le sentiment qu'il aurait été nécessaire d'aller plus loin dans l'étude d'un dossier d'une grande technicité et d'une redoutable complexité pour motiver plus à fond certaines critiques, lever certains doutes, répondre à certaines allégations. Ceci aurait notamment impliqué le recours à des experts de toutes disciplines (architectes, ingénieurs, experts-comptables...) qui s'est malheureusement révélé impossible, sinon en droit, du moins en fait, dans de tels délais. On ne peut que regretter de telles contraintes et demander avec insistance qu'il y soit remédié.

*Les pouvoirs d'investigation très étendus dont disposent les commissions d'enquête parlementaire justifieraient sans doute des délais moins courts et des moyens plus appropriés.*

En ce qui concerne la conception et l'organisation de ses travaux, la Commission a commencé par établir un historique aussi dense et aussi complet que possible de l'affaire, objet de son enquête, de façon à être en mesure, à tout instant, de situer dans leur contexte les informations portées à sa connaissance. Suivant ensuite la voie qui lui était tracée par l'intitulé de la résolution du Sénat, elle a procédé à l'analyse des données économiques, techniques et financières, en distinguant pour ces dernières d'une part l'investissement, d'autre part l'exploitation. Toutefois, il lui a semblé indispensable, tant est grande l'importance qui s'y attache, de faire précéder l'examen de ces divers chapitres d'une

analyse minutieuse des données institutionnelles, juridiques et administratives, de « l'appareil » conçu pour la réalisation du projet.

Le Président et le rapporteur ont soigneusement coordonné l'ensemble de ce travail qui est l'œuvre d'une équipe et traduit le sentiment et le trouble de la Commission unanime. Au-delà des jugements parfois sévères qu'elle est inévitablement conduite à porter sur la façon dont a été conçu et mis en œuvre ce projet, la Commission d'enquête demande très instamment au Gouvernement d'en tirer pour l'avenir les enseignements qui s'imposent en pareil cas s'il veut éviter le retour d'un tel « gaspillage des deniers publics ».

The first part of the document is a letter from the Secretary of the State Department to the Secretary of the Treasury Department. The letter is dated 1918 and is addressed to the Secretary of the Treasury Department. The letter discusses the financial situation of the United States at that time and the need for a loan from the Treasury Department. The letter is signed by the Secretary of the State Department.

The second part of the document is a letter from the Secretary of the Treasury Department to the Secretary of the State Department. The letter is dated 1918 and is addressed to the Secretary of the State Department. The letter discusses the financial situation of the United States at that time and the need for a loan from the Treasury Department. The letter is signed by the Secretary of the Treasury Department.

## PREMIERE PARTIE

### HISTORIQUE DE LA VILLETTE

#### I. — Des origines aux projets de modernisation présentés par la Ville de Paris.

L'origine du marché de La Villette remonte au début du XIX<sup>e</sup> siècle puisque déjà, sous le Premier Empire, existait un marché aux bestiaux sur la commune de La Villette. Néanmoins, dans l'approvisionnement de la capitale en animaux de boucherie, les marchés de Sceaux et de Poissy tenaient aussi une place importante. Très rapidement, la croissance démographique de l'agglomération parisienne et le développement des chemins de fer ont contribué à renforcer la centralisation du marché de la viande et à accentuer le rôle économique de La Villette.

En 1855, un projet de création d'un grand marché aux bestiaux et d'installation d'abattoirs est mis à l'étude par le Gouvernement impérial et, le 14 janvier 1859, le Conseil municipal de Paris décide que le nouveau marché sera édifié sur le territoire de La Villette. Un décret en Conseil d'Etat du 6 avril 1859 approuve la décision du Conseil municipal de Paris et déclare d'utilité publique l'acquisition par la ville d'un certain nombre de terrains destinés à l'établissement d'un marché à bestiaux et d'abattoirs publics. Les travaux commencent en 1865 ; les abattoirs généraux ouvrent leurs portes le 1<sup>er</sup> janvier 1867 et le marché le 21 octobre de la même année.

Dès le début du XX<sup>e</sup> siècle, la nécessité de moderniser les installations se fait sentir : un premier projet est établi en 1906, d'autres le seront — notamment en 1920, 1926 et 1929 — sans qu'il y soit donné suite.

Il faut attendre la fin de la Seconde Guerre mondiale pour qu'un pas décisif soit accompli : dans sa séance du 27 décembre 1949, le Conseil municipal de Paris prend la décision de reconstruire les abattoirs de La Villette.

Le texte de la délibération de l'assemblée parisienne est fondé sur quatre considérations :

— l'état vétuste des abattoirs et les difficultés considérables pour y assurer l'abattage du bétail dans des conditions d'hygiène satisfaisante ;

— les données statistiques particulièrement encourageantes du plan de modernisation et l'équipement concernent l'élevage du bétail et l'exportation des viandes ;

— la position particulièrement favorable du marché et des abattoirs de La Villette tant au point de vue des facilités données au commerce qu'au regard des commodités de transport ;

— la reconstruction des abattoirs de La Villette a cessé d'être un objectif purement édilitaire pour devenir une nécessité nationale et, de ce fait, elle doit être comprise dans le plan de modernisation et d'équipement du pays.

En fonction de ces données, la reconstruction des abattoirs est décidée par le Conseil municipal, un certain nombre de terrains municipaux sont réservés et le Préfet de la Seine est invité à constituer une commission spéciale chargée d'établir, en liaison avec le Ministère de l'Agriculture, un avant-projet de reconstruction et d'en déterminer les moyens de financement, notamment dans le cadre du Plan.

Au terme des travaux de cette commission, le problème de la reconstruction de l'abattoir de La Villette est de nouveau examiné par le Conseil municipal de Paris dans sa séance du 29 décembre 1955 : l'ouverture d'un projet de concours pour la reconstruction des abattoirs est décidée.

Le programme de ce concours impose aux candidats quatre conditions :

— le futur abattoir sera construit sur la quasi-totalité de l'emplacement occupé par les abattoirs actuels ;

— la surface construite au sol devra être réduite dans toute la mesure compatible avec une exploitation rationnelle : sous-sol, rez-de-chaussée et étages étant envisagés ;

— la construction devra s'effectuer par tranches, sans que l'exploitation des abattoirs soit interrompue pendant la durée des travaux ;



— les nouveaux abattoirs devront être conçus suivant le système dit de « la marche en avant » afin qu'à aucun moment le circuit des animaux vivants, le circuit des viandes abattues et celui des sous-produits ne se coupent à un même niveau.

Concluant son intervention sur ce problème, M. Ribera, rapporteur, déclare : « La Villette (contrairement aux abattoirs de province), grâce au développement technique des transports et à leur rapidité, par sa situation centrale au sein de vastes régions productrices voisines de la région parisienne, grâce enfin à une demande constante de consommation, ne connaît aucun hiatus dans son activité ».

Au cours de la séance du 4 avril 1957, le Conseil municipal de Paris est avisé des résultats du concours ouvert pour la reconstruction de La Villette : huit projets ont été déposés avant le 15 octobre 1956, date limite fixée par le règlement du concours.

Le projet « Sully », présenté par MM. Jean Semichon, Serge Walrand, Bernard Vigouroux, Paul Mirguet et la Société d'études techniques industrielles et frigorifiques (S. E. T. I. F.) se classe en tête et obtient une prime de 5 millions.

Le projet « Tête de bœuf sur carré rouge », déposé par MM. Fournier père et fils, Pierre Dalidet, Jean Conan et Alain Fournier, obtient la seconde place et une prime de 4 millions.

Le projet « Sang et Or », œuvre de MM. Jean-Pierre Courcous, Jacques Gauthier, Henry Delacroix et Pierre Hoyoit de Bois-Lucy, obtient une prime de 3 millions.

Le projet « Triangle vert », établi par MM. Jean Bocquillon, René Arbaretier, André Vincent, Jean-Jacques Morvan et Claude Milliez, obtient une prime de 2 millions.

Deux autres projets sont également récompensés par une prime de un million pour chacun.

M. Ribera complète son propos par l'observation suivante :

« L'administration se trouve donc actuellement propriétaire de six projets, mais malgré la valeur intrinsèque de chacun d'eux et l'intérêt des solutions proposées, aucun d'eux ne répond complètement au but recherché par elle, compte tenu des nécessités professionnelles.

« Il conviendrait donc d'effectuer, parmi les projets retenus, un choix permettant de garder les solutions et dispositions les plus intéressantes pour les rassembler dans un projet définitif susceptible d'être réalisé.

« M. le Préfet de la Seine envisage donc de constituer une commission qui serait chargée de faire établir un projet définitif de reconstruction des abattoirs de La Villette. »

Dans sa délibération du 4 avril 1957, le Conseil municipal accepte la proposition de son rapporteur et charge une commission de faire établir un projet définitif de reconstruction des abattoirs. Cette commission comprend :

- le Directeur du commerce, de l'industrie et de l'approvisionnement de la Préfecture de la Seine, Président ;
- six représentants du Conseil municipal de Paris dont trois membres titulaires et trois membres suppléants ;
- l'Ingénieur en chef du Génie rural, représentant le Ministère de l'Agriculture ;
- l'Architecte général de la ville de Paris et du département de la Seine ;
- l'Ingénieur général, Chef du Service des installations mécaniques de la ville de Paris et du département de la Seine ;
- le Directeur des Services vétérinaires sanitaires à la Préfecture de police.

Le secrétariat de cette commission est assuré par un fonctionnaire de la direction du commerce, de l'industrie et de l'approvisionnement.

En outre, un crédit de 35 millions est ouvert pour couvrir les frais et dépenses nécessaires à l'établissement du projet définitif.

Dans sa séance du 12 décembre 1957, le Conseil municipal de Paris examine le travail effectué par la commission désignée le 4 avril de la même année et est appelé à se prononcer non seulement sur l'avant-projet de reconstruction des abattoirs de La Villette mais également à en examiner les modalités de financement. Dans son exposé, M. Ribera met l'accent sur ces deux problèmes : à propos du premier, il rappelle les principales idées retenues en matière technique :

- rationaliser et moderniser les différentes opérations d'abatage ;

— permettre à n'importe quel stade des opérations, l'évacuation des différents produits de la bête abattue ;

— aménager et équiper une salle des ventes capable d'accueillir aussi bien les viandes abattues sur place que les viandes foraines ;

— rationaliser et moderniser la récupération systématique de tous les sous-produits ;

— aménager les zones de stationnement et de circulation intérieure en rapport avec le volume du trafic.

Après l'exposé technique, le rapporteur aborde la question du financement de l'abattoir : « Le projet correspond, explique-t-il, à un coût de 13.300 millions (anciens francs). Comment ces charges vont-elles se répartir entre la Ville de Paris et l'Etat ? »

Selon le rapporteur, la reconstruction de l'abattoir étant inscrite au III<sup>e</sup> Plan, la Ville de Paris pourra bénéficier, à concurrence de 60 % des crédits de l'Etat (prêt de trente ans à 3 %). Compte tenu de la décision favorable du Ministre de l'Agriculture en date du 18 novembre 1957, un premier crédit de 200 millions est inscrit au budget de l'Etat de 1958. « Il reste donc, souligne le rapporteur, une proportion de 40 % de la dépense à la charge de la Ville de Paris. Le texte de la délibération adoptée par le Conseil municipal de Paris autorise le Préfet de la Seine à discuter au mieux avec l'Etat des conditions de réalisation de cette opération. »

## **II. — Du projet de la Ville de Paris aux propositions du Gouvernement : la création du Marché d'intérêt national.**

Par lettre du 18 octobre 1958, M. Hirsch, Commissaire général au Plan, informe le Préfet de la Seine que le Gouvernement est disposé à participer au financement des travaux de La Villette sous trois conditions :

— transfert à La Villette du commerce de gros des viandes pratiqué aux Halles ;

— création d'un marché d'intérêt national ;

— gestion du marché et de l'abattoir par une société d'économie mixte dans laquelle la Ville de Paris serait majoritaire.

Dans sa séance du 18 décembre 1958, le Conseil municipal est saisi de cette importante question : il s'agit non seulement de reconstruire La Villette selon des données totalement nouvelles mais encore de procéder à la réorganisation complète du marché de la viande à Paris.

M. Ribéra, rapporteur du projet, rappelle d'abord que le Préfet de la Seine avait été habilité à poursuivre les pourparlers engagés avec le Ministère de l'Agriculture et le Plan en vue d'obtenir le concours de l'Etat. Au terme de ces négociations, un mémoire définitif est soumis au Conseil municipal ; ce mémoire prévoit :

— des modifications importantes au projet de décembre 1957 : ainsi les bâtiments de stabulation qui, primitivement, étaient prévus à l'intérieur des abattoirs, sont transportés sur le marché aux bestiaux. Cette opération permet de gagner 30.000 mètres carrés ;

— une augmentation de la surface de la salle des ventes qui est portée de 14.000 à 28.000 mètres carrés et pourra l'être éventuellement à 42.000 mètres carrés.

En outre, M. Ribéra annonce que le financement de la nouvelle opération dont le coût est évalué à 174,14 millions de nouveaux francs sera assuré intégralement par des prêts de l'Etat et de la Caisse des Dépôts et Consignations. On demande seulement à la ville de Paris des garanties d'emprunt sur les prêts de la Caisse des Dépôts.

Dans la délibération prise à l'issue de la séance du 18 décembre 1958, le Conseil municipal de Paris :

— accepte les modifications techniques proposées par le rapporteur ;

— adopte le principe du classement comme marché d'intérêt national ;

— émet l'avis que le périmètre de protection du futur marché de la viande de La Villette comprenne au moins tout le territoire du département de la Seine, sauf le marché de Vaugirard ;

— décide que la reconstruction et la gestion seront assurées par une société d'économie mixte et désigne ses représentants aux assemblées constitutive et générale de cette société.

Outre les six conseillers municipaux de Paris, le Conseil de la S.E.M. comprendra deux administrateurs représentant les organismes professionnels et quatre administrateurs représentant les organismes centraux.

Il est prévu, enfin, la création d'une société provisoire, constituée de la même façon que la future S.E.M. en attendant que cette dernière soit définitivement créée.

Le 6 janvier 1959 paraissent un certain nombre de textes officiels qui constituent la base juridique de l'opération de La Villette.

### III. — La mise en place de la société d'économie mixte.

Le 20 février 1959 a lieu la première séance du Conseil d'administration de la S. E. M. VI. qui procède à la nomination de son bureau. La présidence du Conseil d'administration est confiée à M. Marcel Ribéra.

Lors de la séance du Conseil d'administration du 23 mai 1959, un groupe de travail est chargé d'étudier une convention entre la S.E.M.VI. et la ville de Paris. Parallèlement, le Président du Conseil d'administration demande aux représentants des différents ministères de préparer, de leur côté, une convention entre l'Etat et la Société. La première de ces conventions est adoptée par le Conseil le 3 juin 1959. Transmise immédiatement au Conseil municipal, elle est examinée par lui les 29 et 30 juin 1959. A l'occasion de cette réunion, M. Ribéra fait part au Conseil des modifications apportées au projet en raison notamment de l'institution du marché d'intérêt national :

— la salle des ventes devra atteindre 42.000 mètres carrés et son édification devra être hâtée ;

— les constructions des locaux destinés à satisfaire le marché unique des cuirs et peaux devront faire l'objet d'une nouvelle étude ;

— les utilisateurs des sous-produits d'abats devront disposer d'espaces plus importants.

« Les faits ci-dessus entraîneront donc », conclut M. Ribéra, « d'une part, la nécessité de dégager des terrains supplémentaires et, d'autre part, des dépenses supplémentaires par rapport à l'estimation primitive de 17.400 millions ». Toutefois, les dépenses supplémentaires n'ont pu encore être évaluées.

Le 17 juillet 1959, le Président informe le conseil d'administration de la S.E.M.VI. de l'adoption par le Conseil municipal de la convention entre la S.E.M.VI. et la ville de Paris. Le conseil d'administration approuve également la convention entre la Société et l'Etat.

Le 15 mars 1960, une convention entre la Société centrale pour l'équipement du territoire et la S.E.M.VI. est approuvée : la S.C.E.T. apporte à la société ses services techniques, juridiques, service des paiements, ses services financiers et comptables moyennant une redevance forfaitaire fixée à 6.000 F par mois. En outre, au cours de la même séance, le Président fait état des critiques qui se sont élevées au début de l'année 1960 contre l'importance donnée à l'abattoir dans le projet de la société. Il a écarté ces critiques en faisant observer qu'on abat actuellement 106.000 tonnes à La Villette et que la future capacité d'abattage ne sera que de 120.000 tonnes.

Quelques semaines plus tard, lors d'une nouvelle réunion du conseil d'administration (3 mai 1960), M. Rondepierre est nommé Directeur général de la société.

Au cours de cette réunion, M. Ribéra appelle l'attention du conseil sur l'imprécision des textes prévoyant l'implantation à La Villette du M.I.N. et particulièrement du marché des cuirs. Il pense qu'une doctrine est à préciser et annonce qu'il saisira officiellement de cette question les ministères intéressés. Il en est de même pour les problèmes d'abattage : les imprécisions actuelles ne permettent pas d'établir clairement le plan de masse. Ces problèmes sont de nouveau évoqués, dans la séance du conseil d'administration du 14 juin 1960 : le Président annonce, alors, qu'il a envoyé une lettre au Ministère de l'Agriculture afin que soit précisé le problème des marchés de la volaille, du gibier et du cuir.

Le 22 juillet 1960, le contrat d'architecte est signé entre, d'une part, la S. E. M. VI. et, d'autre part, MM. Semichon, Fournier et la S. E. T. I. F.

Le 28 octobre 1960, la convention entre la S. E. M. VI. et le F. D. E. S. est signée.

Le 10 mai 1961, au cours d'une *réunion interministérielle* à laquelle participent les professionnels de la viande et les architectes, le programme de l'abattoir est arrêté. Alors que celui-ci comportait à l'origine, à la demande des professionnels, une solu-

tion classique avec de nombreux postes d'abattage, c'est le principe des chaînes mécanisées qui est retenu. Les professionnels en désiraient cinq pour les bovins, l'Agriculture en proposait deux ; finalement, il en fut admis trois.

Le 13 juin 1961, le Ministre de l'Agriculture, après avoir recueilli l'avis de ses collègues de l'Intérieur et des Finances, donne son accord écrit : le programme technique et financier de la Société est ainsi approuvé par le Gouvernement. Le nombre et la capacité des chaînes d'abattage sont fixés à trois pour les gros bovins, deux pour les veaux et trois pour les moutons.

#### IV. — Les controverses sur La Villette.

Le 30 novembre 1961, M. Ribera évoque devant le Conseil d'administration les controverses sur le problème de la viande, controverses auxquelles la S. E. M. V. I. s'est trouvée indirectement mêlée.

A ce propos, il rappelle qu'au cours d'une réunion tenue le 20 novembre 1961, à laquelle assistaient MM. Pisani, Missoffe, Benedetti, Bou et le professeur Kieling, il a souligné que l'implantation des abattoirs à La Villette ne pouvait être remise en question et que la construction de logements que certains envisagent serait particulièrement contre-indiquée en zone industrielle. Il fait valoir que déjà plus de deux milliards d'anciens francs ont été dépensés et qu'il conviendrait, au contraire, d'accélérer la réalisation de l'opération en cours.

En conclusion, les représentants de la Société ont demandé à être entendus par le Professeur Kieling et M. Guldner, Directeur du Commerce Intérieur, l'un et l'autre chargés d'un rapport sur la question.

A l'époque, en effet, M. François Missoffe, Secrétaire d'Etat au Commerce intérieur, propose un plan pour la réorganisation du marché de la viande : ce plan, exposé à l'Assemblée Nationale le 22 juin 1962, se fonde sur l'idée que les abattoirs doivent être situés dans les zones de production, que la participation des producteurs à la réorganisation du marché doit être assurée, que la S. I. B. E. V. doit être réformée et qu'il est indispensable de diminuer l'emprise des professionnels sur le marché de la viande.

A propos de La Villette, M. Missoffe s'exprime en ces termes (*Journal officiel*, A. N., 22 juin 1962) :

« Chacun connaît la position que j'ai prise et ma pensée en la matière ne peut faire aucun doute... Le IV<sup>e</sup> Plan prévoit que les abattoirs seront installés sur les lieux de production. Je vois mal où sont les vaches à Paris.

« Je me suis laissé dire qu'abattoirs et marchés aux bestiaux dans l'agglomération parisienne ne fournissaient pas vraiment aux producteurs la possibilité idéale de participer aux circuits de la viande. L'expérience de La Villette le prouve. Elle ne leur a pas donné la possibilité de suivre leurs productions à la fois en qualité et en prix.

« L'existence des abattoirs de La Villette va à l'encontre de la régionalisation...

« On m'a encore dit autre chose. J'avais demandé qu'on me donne une analyse du terrain, les sociétés qui construisent sur ce terrain ayant éprouvé le besoin de battre des pieux. Je n'ai jamais pu obtenir cette analyse. Je savais bien que le terrain était pourri. En effet, à La Villette, les égouts n'existent que depuis très peu de temps si bien que depuis des dizaines et des dizaines d'années les déchets s'entassent et qu'on construit sur six mètres de fumier à peu près.

« On veut y faire un « hôtel à vaches » sur cinq étages qui sera d'ailleurs unique en Europe. Personne n'en fait plus car on en est à la doctrine de la stabulation des vaches à un niveau unique. Mais là on construit cinq étages pour les vaches ; il ne manque plus que la télévision éventuellement pour que ce bâtiment ne finisse par coûter, au mètre carré, le même prix qu'un H. L. M....

« Cela étant dit, je ne peux vous promettre de gagner, mais je puis dire que je me battraï tant que je pourrai. »

Néanmoins, avant même que M. Missoffe n'ait exprimé sa position de façon aussi claire à l'Assemblée Nationale, l'assemblée générale ordinaire de la S. E. M. VI. du 24 mai 1962 avait fixé le coût du programme à 245 millions de francs.

En effet, le 8 février 1962, un Comité interministériel, tenu sous la présidence du Premier Ministre, avait pris les décisions suivantes :

— confirmation de poursuivre sur l'emplacement actuel de La Villette la construction d'un abattoir moderne dont la capacité



annuelle ne dépassera pas le *quart des besoins actuels en viande de la région de Paris*. Précisant ces données, une lettre du 20 décembre 1962 du Ministre de l'Agriculture indique que la capacité « souhaitable » de l'abattoir doit être de 75.000 tonnes avec pointes à 100.000 tonnes ;

— les travaux en cours ont pour objet essentiel la réforme des conditions de commercialisation de la viande à la fois sur les plans parisien et national.

Ces décisions sont confirmées par M. Pisani à M. Ribéra qui en fait part au Conseil d'administration dans sa séance du 20 juin 1962 : le principe de la reconstruction de l'abattoir ne saurait être remis en question et une réglementation doit intervenir et sera applicable à l'ensemble du territoire français. Deux représentants de la production seront admis au sein du Conseil d'administration ainsi qu'au Comité technique consultatif qui va être institué.

Le 30 novembre 1962, est signé un avenant à la convention du 17 mars 1960 conclu entre la S. E. M. VI. et la S. C. E. T. qui modifie les conditions de rétribution des services de cette société.

## V. — La réévaluation de 1963.

En 1963, la S. E. M. VI. présente une réévaluation de l'opération « Villette ». En effet, lors de l'assemblée générale du 22 mai 1963, le rapport du Conseil d'administration considère que le coût de la construction de La Villette dépassera la somme de 245 millions de francs. Pour justifier cette réévaluation, le Conseil donne les explications suivantes :

« Le coût de construction du Marché d'intérêt national de Paris - La Villette avait été évalué à 24.500 millions d'anciens francs en 1959 (245 millions de francs d'aujourd'hui).

« La société a pu, pour le bâtiment des cuirs et celui de la stabulation, demeurer dans le cadre des estimations initiales. Il n'en sera plus de même malheureusement pour les éléments suivants.

« Cette situation tient à deux phénomènes :

« 1° *La hausse des prix* depuis 1959. Celle-ci atteignait 20 % fin 1962 (23 % pour le matériel frigorifique). Elle dépassera très vraisemblablement ce chiffre dès 1963 ;

« 2° *Les modifications apportées au programme technique* qui intéressent plus ou moins chacun des éléments qui restent à construire.

« Elles sont considérables pour l'abattoir qui, primitivement traité comme un établissement semi-artisanal, a pris le caractère d'un abattoir industriel, utilisant des équipes spécialisées et travaillant à façon. Le coût des équipements s'est élevé de façon très sensible mais, comme toujours en matière d'industrialisation, le surcroît de dépense au départ se traduira par de sensibles économies dans l'exploitation. La société s'est vu d'autre part, sur le plan sanitaire, imposer des sujétions supplémentaires dont le coût atteint 10.900.000 F (sujétions qui d'ailleurs lui auraient été également imposées si l'on s'en était tenu à l'abattoir initial).

« Les modifications apportées aux frigorifiques sont d'une importance moindre. Outre un léger relèvement de la capacité imposé par les études qui ont été faites, elle porte essentiellement sur la substitution du ressuage en deux temps (réfrigération rapide et ressuage proprement dit) au ressuage classique.

« En ce qui concerne les salles de vente, l'estimation initiale avait été établie en partant du projet de reconstruction de La Villette que l'on majorait de 50 % afin de tenir compte de l'intégration des halles et du périmètre. Or, le pourcentage d'augmentation des tonnages est supérieur à 50 %. D'autre part, une telle extension de capacité exigera des moyens de manutention plus mécanisés — donc plus onéreux — que ceux qui figurent au programme 1959.

« Le coût d'une opération quelconque surtout en matière d'équipement ne peut être véritablement donné que lorsque l'on est en possession du résultat des appels d'offres. Celui du bâtiment d'abattage est connu (73.760.000 F). Il est par contre prématuré d'émettre un chiffre pour les frigorifiques et les salles de vente mais l'année 1963 ne se passera pas sans que l'on soit fixé sur ce point de façon à peu près définitive.

« Dans un autre ordre d'idées, on peut se demander s'il est vraiment équitable de faire supporter au marché, comme on l'a prévu jusqu'à présent, le coût des travaux d'infrastructure générale et de dégagement des terrains. Cela est si vrai que, pour le marché de Rungis, les dépenses de ce genre seront très vraisemblablement prises en charge par la collectivité publique. Pour La Villette, elles sont d'importances réduites : transfert et nivelle-

ment de l'ancien dépôt de pavés ; reconstruction de la Régie d'architecture de la ville de Paris ; aménagement S. N. C. F. ; passage souterrain entraînant le déplacement d'une conduite d'eau principale, etc. Le total de ces dépenses est de l'ordre du milliard d'anciens francs. L'enveloppe financière globale de l'opération Villette (donc ses répercussions sur le prix de la viande) serait diminuée d'autant si ces travaux n'incombaient plus à la société.

« Celle-ci se propose de saisir très prochainement le Gouvernement de la question. »

Selon les renseignements communiqués par le Ministre de l'Agriculture à ce sujet, la réévaluation fournie par la S.E.M.VI. n'est que partielle car seuls les investissements concernant la stabulation, l'abattoir et le bâtiment des frigorifiques ont pu être étudiés *sérieusement*. Toujours selon le Ministre de l'Agriculture, cette réévaluation conduit à un chiffre de 378 millions de francs, ramené après examen de deux comités interministériels des 4 juillet et 11 octobre 1963 à 358 millions de francs. Cette évaluation est confirmée par une lettre du Premier Ministre au Ministre de l'Agriculture en date du 7 novembre 1963. On remarquera que le Premier Ministre lui-même note le caractère provisoire de cette évaluation, ainsi qu'il ressort de la lettre suivante :

« Une réunion interministérielle s'est tenue à votre Ministère le 4 juillet 1963, pour étudier les modifications et compléments à apporter au programme initial du Marché d'intérêt national de Paris - La Villette. Cette question a de nouveau été abordée, le 11 octobre 1963, au cours d'une réunion présidée par un membre de mon Cabinet.

« Compte tenu des conclusions de ces deux réunions, je vous confirme que les nouvelles dispositions techniques prévues dans le programme complémentaire présenté par la Société d'économie mixte ont été adoptées en ce qui concerne l'abattoir proprement dit et le bâtiment des frigorifiques.

« C'est donc sur la base de ces nouvelles dispositions que doit être réévalué le montant global de la dépense. Il convient cependant de noter le caractère provisoire de cette évaluation, en attendant la décision qui doit intervenir au sujet de l'usine traitant le « cinquième quartier ».

« Je vous précise que, si la construction du bâtiment d'abattage peut dès à présent être agréée selon les dispositions du nouveau programme, elle ne peut être financée que dans la limite des crédits

actuellement inscrits au budget. Les crédits complémentaires nécessaires seront mis en place selon des modalités et un échéancier à fixer ultérieurement. »

Le Conseil d'administration a connaissance de cette lettre dans sa séance du 13 novembre 1963 : M. Haas-Picard, qui remplace M. Benedetti comme commissaire du Gouvernement, en donne lecture.

Ainsi, au début de 1964, le coût du projet est évalué provisoirement, selon le rapport du Conseil d'administration à l'Assemblée générale ordinaire du 26 mai 1964, à 360 millions de francs.

Au début de 1964, d'importantes modifications sont apportées au programme technique : l'abattoir qui, primitivement, était considéré comme un établissement semi-artisanal, est devenu un abattoir industriel utilisant des équipes spécialisées et travaillant en tant que prestataires de service. Il est à noter que le rapport du Conseil d'administration constate : « que le surcroît de dépense au départ se traduira par de sensibles économies dans l'exploitation ».

Les frigorifiques ont été modifiés, mais dans une moindre importance. La salle de vente a été entièrement remaniée. L'estimation initiale avait été établie en partant du projet de reconstruction de La Villette majoré de 50 % afin de tenir compte de l'intégration des halles et du périmètre.

Dans l'estimation de 245 millions de francs, on n'a réévalué ni les frigorifiques, ni les bureaux, ni les parkings.

Au programme initial, s'ajouteront des ateliers de désossage et, vraisemblablement, de traitement des sous-produits.

## VI. — Le rechapfrage général de l'opération.

L'année 1965 débute sous le signe du rechapfrage général de l'opération ; celle-ci est menée en deux temps.

Dans un premier temps, on a réestimé la stabulation, l'abattoir et les frigorifiques, tandis que l'on se contentait d'actualiser les chiffres des autres éléments de l'opération (lettre du 7 novembre 1963 du Premier Ministre).

Dans un deuxième temps, on a procédé à la réestimation au 30 septembre 1964, des autres éléments du complexe de La Villette. Ce travail a été achevé au début de l'année 1965 et communiqué en

projet au Conseil d'administration dans sa séance du 9 juin 1965. Au cours de cette séance, M. Rondepierre fait état de la réestimation due à la hausse des prix et des modifications techniques concernant l'abattoir industriel et la salle des ventes. Selon le Directeur général, le total des dépenses à prévoir s'élève à 600 millions de francs (1964).

M. de Grailly, Président du Conseil d'administration, propose alors que l'étude du dossier soit poursuivie par un groupe de travail qui pourrait comprendre les professionnels et les autorités de tutelle.

M. Bou considère qu'il faut faire trois études : l'une distinguant les augmentations de conjoncture et les augmentations de programme ; l'autre étudiant le financement et cherchant éventuellement d'autres sources que l'Etat ; la troisième établissant un bilan général avec un prix au kilogramme de viande et faisant savoir si ce coût est ou non supportable.

Quant à M. Lemaire-Audoire, il estime qu'il ne faut pas s'enfermer dans une enveloppe qui s'oppose ensuite à certaines réalisations. On a fait un abattoir moderne. La salle de vente est l'essentiel du futur marché d'intérêt national. Elle doit être techniquement valable. Ce ne serait pas la peine de reconstruire La Villette si l'on reprenait la formule des Halles actuelles. Les annexes sont d'ailleurs tout aussi indispensables et notamment le bâtiment administratif où les vendeurs auront leurs bureaux. Le chiffre de 600 millions de francs lui paraît un ordre de grandeur acceptable.

Le 24 mai 1966 a lieu un Comité interministériel qui approuve le nouveau programme, approbation confirmée par une lettre du Directeur du Cabinet du Ministre de l'Agriculture au Directeur général de la S. E. M. VI., dont les termes sont ainsi conçus :

« J'ai l'honneur de vous informer que le Comité économique interministériel du mardi 24 mai 1966 a approuvé le programme général des travaux proposés par M. le Ministre de l'Agriculture en accord avec les autres Ministres intéressés et comportant notamment la réalisation d'une salle des ventes moderne.

« Le même Comité économique interministériel a autorisé, en conséquence, la conclusion des marchés correspondants.

« Je vous demande donc de bien vouloir procéder à la mise au point des dossiers nécessaires à la réalisation des financements prévus au titre de l'année 1966 et notamment celui qui doit être présenté prochainement au Comité n° 6 du F. D. E. S.

« Enfin, je vous rappelle l'urgence de la passation du marché concernant la centrale thermique du marché d'intérêt national de Paris - La Villette. »

Le 8 juillet 1966 a lieu au Conseil municipal de Paris un débat concernant la gestion du bâtiment de stabulation de La Villette. A cette occasion, M. de Grailly indique au Conseil municipal que la S. E. M. VI. a achevé, dès 1964, la construction et l'aménagement de ce bâtiment, que sa réception définitive a eu lieu en juillet 1965 et, en septembre, sa mise en service partielle.

Un nouveau débat a lieu au Conseil municipal de Paris, le 22 décembre 1966, pour achever de régler le problème des frais de gestion du bâtiment neuf de stabulation.

C'est à l'occasion de ce débat sur un point très particulier que M. de Grailly, répondant à M. Billebaut qui l'interrogeait sur l'ensemble du problème de La Villette, déclare :

« Je réponds d'un mot dans la mesure où l'on me pose une question, même si cette question — et je comprends parfaitement M. le Président — nous écarte du sujet en discussion. Je réponds d'un mot car c'est cela qui intéressera l'Assemblée ; elle doit le savoir. Le programme, aujourd'hui définitivement approuvé par les autorités de tutelle, est de l'ordre de 600 millions nouveaux ; cette dépense ne concerne d'ailleurs pas le seul bâtiment de stabulation à propos duquel nous discutons, mais l'ensemble des abattoirs modernes et la future salle des ventes du marché d'intérêt national... Toute la question qui se pose, et c'est là ma préoccupation constante, est de savoir si cet ensemble sera économiquement viable et rentable. Vous entendez bien que si je n'en étais pas convaincu, il y a longtemps que je me serais retiré de ce conseil d'administration. »

\*  
\* \* \*

Le rapport fait à l'Assemblée générale de la S. E. M. VI du 26 juin 1967 donne un état d'avancement des travaux à cette date.

Les premiers travaux de préparation et libération des sols sont terminés. Les démolitions se poursuivent depuis 1961 tranche par tranche, au fur et à mesure des besoins.

Le bâtiment des cuirs, commencé le 2 mai 1961, a été mis en service le 1<sup>er</sup> juillet 1963.

Le gros œuvre du passage Mac Donald a été terminé en décembre 1963 et l'ouvrage mis en service au printemps 1964.

Le bâtiment de stabulation commencé le 19 février 1962 a été achevé au début de l'été 1964. Sa mise en service a été retardée par suite de difficultés à se mettre d'accord sur sa gestion future avec les autorités de tutelle. Au milieu de 1967 (26 juin), il est utilisé partiellement. Son utilisation complète était liée à la mise en service du bâtiment d'abattage.

Les terrassements et fondations profondes du bâtiment d'abattage ont été entrepris au cours de l'été 1963. Le gros œuvre a débuté le 2 décembre. L'achèvement est prévu pour la fin 1967, mais sa mise en service effective est subordonnée à la fourniture par la centrale générale des fluides nécessaires.

Les travaux de terrassement du bâtiment des frigorifiques ont démarré en août 1964. Le gros œuvre, le 26 avril. La première tranche pourra être mise en service au début de 1968 dans la mesure où la centrale fournira les fluides.

La construction de la salle de vente a été retardée en raison des délais d'approbation de sa construction par les autorités de tutelle. Les terrassements ont été entrepris en 1966. Les fondations spéciales au début de 1967 ; le gros œuvre devant suivre de quelques mois.

Les entreprises devant réaliser la centrale générale (vapeur, électricité, froid) ont été désignées en 1965 mais la passation des marchés subordonnée à la réévaluation de l'opération a été retardée. Le démarrage effectif des travaux a eu lieu au début de l'été 1966.

Les autres éléments suivront au fur et à mesure de l'achèvement des études (Assemblée générale 1967, page 14).

Il est à noter que, le 21 mars 1967, le conseil d'administration a décidé d'aménager une salle de ventes provisoire.

Le 19 avril 1967, une lettre de M. Michel Debré, Ministre de l'Economie et des Finances, au Président de la S.E.M.VI., confirme que l'estimation de 600 millions au coût 1964 (charges intercalaires non comprises) constitue le montant maximum de la dépense à engager pour le M.I.N. de Paris-La Villette. « Si des modifications devaient être apportées, ajoute cette lettre, à la consistance ou à l'évaluation de certaines parties du programme, les aménagements devraient intervenir dans la limite de ce plafond... ». A propos des conditions de financement, le Ministre des Finances

précise que le taux des prêts du F.D.E.S. est porté de 1,25 à 3 %. Le Conseil d'administration de la S.E.M.VI a connaissance de cette lettre dans sa séance du 12 mai 1967.

Au cours de la séance du Conseil du 9 juin 1967 est évoqué de nouveau le problème du relèvement du taux des prêts du F.D.E.S., mesure entrant dans le cadre d'une certaine uniformisation du financement des marchés d'intérêt national. Le représentant du Ministère de l'Agriculture émet, sur ces nouvelles conditions de financement, des réserves dans la mesure où ces modifications seraient de nature à remettre en cause l'équilibre financier de l'opération.

Le problème des délais de réalisation du projet est évoqué également au cours de cette réunion dans les termes suivants :

« La date initialement prévue pour l'ouverture du marché d'intérêt national (1<sup>er</sup> janvier 1966) ne pouvait être tenue. Fixée de façon hâtive (à un moment où la Société d'économie mixte n'était même pas créée), elle ne tenait pas compte et d'ailleurs ne pouvait pas tenir compte, des évolutions techniques et des difficultés de réalisation des travaux en partie inconnues à l'époque.

« L'opération a subi, d'autre part, à l'origine, un retard de l'ordre de 12 à 18 mois imputable à la fois aux délais d'approbation du programme et aux modifications profondes intervenues dans sa conception. C'est en effet le 10 mai 1961 seulement qu'était approuvé l'abandon de l'abattoir semi-artisanal au profit d'un établissement de caractère industriel.

« L'année 1962 allait à nouveau sinon arrêter les travaux, du moins sérieusement ralentir les études. Un an durant en effet les bruits les plus divers n'ont cessé de courir, soumettant la société à une dure épreuve. Chaque proposition nouvelle (abattoirs périphériques ; modifications successives de la capacité d'abattage ; transfert de l'implantation, etc.) nécessitait des études, sans doute sommaires, mais qui retardaient d'autant celles du projet principal.

« Faut-il enfin rappeler les autres vicissitudes auxquelles a été soumise l'opération : délais d'approbation des travaux (douze mois pour le bâtiment d'abattage, quatorze mois pour celui des frigorifiques, douze mois pour les éléments liés au rechapage général de l'opération, c'est-à-dire notamment la Centrale générale et la salle de vente) ; intempéries de l'hiver 1962-1963 ; retard dans le démarrage du gros œuvre des frigorifiques puis de la Centrale et de la salle de vente, etc.



« Cette situation a conduit la société à rechercher une formule permettant d'accélérer la dernière tranche de travaux et notamment la salle de vente. C'est ainsi qu'a été décidé par le Conseil d'administration le transfert provisoire dans le hall aux moutons du marché aux bestiaux, de la vente des viandes qui s'effectuait jusqu'à présent dans les échaudoirs et dans la criée. Le Conseil a pris en considération cette mesure dans sa séance du 16 décembre 1966. Après approbation ministérielle le 17 mars 1967, l'opération a été définitivement adoptée par le Conseil le 21 mars suivant et la salle de vente mise en service en octobre 1967.

« L'abattoir devrait être en état de fonctionner de façon à peu près normale dans le courant de l'année 1968, compte tenu des considérations qui sont exposées plus loin à propos du traitement des sous-produits. Quant à l'ensemble du marché, il ne pourra être mis en service avant 1970. »

Trois faits sont à mentionner au cours du mois de décembre 1968 :

— le 2 décembre, le préfet de Paris autorise les bouchers en gros à apporter des viandes foraines à La Villette ;

— le 10 décembre, un avenant est passé au contrat du 22 juillet 1960 entre la S.E.M.VI. et les hommes de l'art ;

— le 19 décembre enfin, une délibération du Conseil municipal de Paris sur La Villette. Cette délibération concerne la prise de gestion à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1969 par la S.E.M.VI. du marché aux bestiaux et des abattoirs. En effet, la société assurera désormais la gestion du marché avec le personnel actuellement en place. La société remboursera à la ville de Paris l'ensemble des dépenses de personnel mis à sa disposition.

## **VII. — La mise en service du nouvel abattoir et la nouvelle évaluation du complexe de La Villette.**

L'année 1969 marque le début de la gestion du complexe de La Villette par la S.E.M.VI. et également le début de l'activité de la S.T.A.P. (Société technique d'abattage parisien).

Au cours de la séance du Conseil d'administration du 12 mars, M. Tardivon, directeur technique, fait le point des tonnages abattus. A cette occasion, M. de Grailly reconnaît que les perspectives du marché aux bestiaux et des abattages sont quelque peu préoccupantes. La diminution d'activité, souligne-t-il, n'est pas récente

mais elle s'est trouvée accélérée par la mise en route de nouveaux moyens d'abattage. M. Frédéric-Dupont lui répondant, pense qu'il faut multiplier les contacts avec les professionnels ; il se demande si l'on n'a pas vu un peu trop grand. Pour M. Lemaire-Audoire, La Villette, véritable usine, se trouve aujourd'hui au milieu d'une multitude d'abattoirs de caractère national dont les coûts sont sans rapport avec ceux d'un établissement moderne. M. Lemaire-Audoire qui, jusqu'à présent, a toujours vu l'avenir avec sérénité, se montre aujourd'hui inquiet.

Depuis quelques mois, la S.E.M.VI. a consacré son activité à la réévaluation du coût de l'ensemble du complexe. La nouvelle estimation, au milieu de l'année 1969, passe de 600 millions de francs à 800 en coût 1964, soit 1 milliard de francs courants. Cette estimation, selon le Président, tient compte des hausses de prix intervenues depuis 1964 et celles à envisager dans les deux années à venir.

Le 31 juillet 1969, M. de Grailly, Président de la S.E.M.VI., adresse une lettre à M. Fourcade, Directeur général du Commerce intérieur et des prix. Il lui fait savoir que la réévaluation du coût de l'opération a été menée à son terme. Il considère qu'après un certain nombre d'allègements, notamment le financement hors enveloppe de la galerie marchande et du bâtiment administratif, le coût total pourrait être ramené à 894 millions de francs courants, charges intercalaires non comprises.

M. Diebolt, Commissaire du Gouvernement, au cours de la séance du 8 décembre 1969, fait savoir au Conseil que la nouvelle évaluation a été transmise au Gouvernement qui a décidé de faire effectuer une enquête par l'Inspection des Finances. C'est à la suite de cette enquête, qu'est constitué un groupe de travail interministériel présidé par un Conseiller Maître à la Cour des Comptes, M. Pouget de Nadaillac.

Le préfet de Paris, après avoir annoncé au Conseil que l'affaire de La Villette sera évoquée au Conseil de Paris à la suite d'une question orale de M. Claude Bourdet, constate que le déficit annuel d'exploitation à envisager sera d'au moins 30 à 40 millions de francs.

Le 12 décembre 1969, M. de Grailly présente au Conseil municipal de Paris une communication de la S.E.M.VI. à l'occasion de la discussion d'une question orale de MM. Claude Bourdet et David Weill, faisant état de l'opération de réévaluation intervenue au milieu de 1969. Le Président de la S.E.M.VI. fait un exposé

sur les conditions de fonctionnement de La Villette en annonçant un déficit de l'ordre de 30 à 40 millions de francs. Le 15 décembre 1969, le Conseil de Paris examine à nouveau le problème de La Villette. A l'issue de ce débat, une mission d'information est donnée à la Commission du budget du Conseil de Paris sur l'ensemble des problèmes posés par la réalisation du programme dont la mise en œuvre a été confiée à la S.E.M.VI. Un rapport doit être déposé à ce sujet. En outre, une délibération autorise provisoirement (cinq ans au plus) la S.E.M.VI. à ne pas constituer de réserves pour assurer l'entretien des gros bâtiments d'installation. Le Préfet de Paris est autorisé à allouer à la S.E.M.VI. une subvention exceptionnelle de 5,5 millions.

Le 30 décembre 1969, lors de la réunion du Conseil d'administration de la S.E.M.VI., M. de Grailly rappelle qu'il a exposé le problème général du rechiffage au Conseil de Paris. Il rappelle que le rapport de la S.E.M.VI. à l'intention du Gouvernement conclut à la nécessité d'assurer l'achèvement accéléré de l'opération et que le rapport du Groupe de travail présidé par le Conseiller Maître à la Cour des Comptes, ainsi que le rapport de l'Inspection des Finances ont été remis au Gouvernement.

M. de Grailly ajoute qu'il a tenu : « notamment devant le Conseil de Paris, à ne jamais dissocier la S.E.M.VI. et son actuel Conseil de l'ensemble des autorités qui ont assumé solidairement la responsabilité de l'opération de La Villette. Il ne saurait accepter que la Société soit tenue dans l'avenir pour responsable des conséquences éventuelles de retards qui ne sont pas de son fait ».

#### VIII. — La prise en charge de La Villette par l'Etat.

Au cours de la séance du Conseil du 5 mars 1970, M. Diebolt, Commissaire du Gouvernement, fait le point de la situation. Après avoir rappelé les événements qui ont marqué la fin de l'année 1969 : débats au Conseil de Paris (12 et 15 décembre 1969), mission d'information confiée par le Conseil de Paris à sa Commission du budget, groupe de travail interministériel, Comité interministériel restreint, le Préfet de Paris souligne l'importance du coût financier de l'opération : « Je dois rappeler, dit-il, que selon l'étude effectuée par votre société, la nouvelle estimation du coût de l'opération s'établirait en francs courants à 1.000 millions, frais intercalaires et charges annexes non compris ». Selon le préfet de Paris, ces derniers peuvent être évalués à 200 millions de francs.

C'est donc à un total général de 1.200 millions de francs qu'aboutit la nouvelle évaluation. Compte tenu du financement déjà assuré (600 millions), l'achèvement du marché d'intérêt national exigerait donc un complément de financement de 600 millions de francs.

M. Diébolt explique alors que « l'Etat accepterait de fournir le financement complémentaire à concurrence de 500 millions (400 sous forme de prêt et 100 sous forme de subvention). Ce financement complémentaire constituerait un forfait qui ne serait en aucun cas dépassé et les dépenses en excédent seraient à la charge de la ville. Compte tenu de l'évaluation actuelle, il appartiendrait donc à la ville de Paris de supporter le poids d'un financement complémentaire de 100 millions et à s'engager en outre à prendre en charge le financement *intégral* des déficits d'exploitation de la S.E.M.VI. et à garantir tout emprunt contracté par la société ».

Pour le financement complémentaire de 500 millions de francs que propose l'Etat, 143 millions seront prêtés par la Caisse des Dépôts et Consignations (6,75 % à trente ans), 60 par la Caisse nationale de crédit agricole (7 % à vingt ans), 153 millions par le F.D.E.S. (6,75 % à trente ans), 42 millions par l'Etat, titre 8 du budget général (4,5 % à trente ans).

La subvention de 100 millions serait prélevée sur les charges communes du budget de l'Etat. Ces conditions de financements entraîneraient une annuité de remboursement de 62,5 millions de francs. A ces 62,5 millions, il y aurait lieu d'ajouter la charge des 100 millions supplémentaires à fournir par la ville. Or, une telle somme ne pouvant être prélevée sur l'emprunt d'équilibre du budget de la ville, un emprunt particulier devrait être contracté, probablement auprès du Crédit agricole (7 % à vingt ans), ce qui porterait la charge globale des frais financiers à 71,9 millions de francs. Mais, ajoute le Préfet de Paris, les contacts qu'il a eus permettent de penser que la poursuite de l'opération sur de telles bases sera difficilement acceptée par le Conseil de Paris.

M. de Grailly considère, quant à lui, que la Société avait demandé, en vue de permettre une exploitation équilibrée, de ne pas aggraver les modalités financières antérieures et d'accorder en outre une subvention de 100 millions. M. de Grailly pense que le Conseil de Paris n'acceptera pas ces propositions. Le Président ajoute d'ailleurs que chaque mois de retard augmente de plus de 5 millions les charges intercalaires. Lors de cette séance, M. Rondépierre évoque également le problème du déficit de la S.T.A.P.

qui sera probablement supérieur à 10 millions de francs en 1970. Il ajoute que cette société n'a pu vivre que grâce à la S.E.M.VI. qui, non seulement, n'a pas exigé le paiement de la redevance complémentaire et le remboursement des fluides, mais a vu s'accumuler le retard dans le reversement des taxes que la S.T.A.P. perçoit pour la S.E.M.VI. Selon le Directeur général, il y a désormais trois possibilités : continuer comme par le passé, ce qui paraît exclu, fermer l'abattoir ; « c'est une solution qui, du point de vue strictement comptable, pourrait être proposée » mais M. Rondépierre la trouve tout aussi mauvaise. Il reste une troisième solution : modifier les conditions de fonctionnement de la S.T.A.P. C'est ce point de vue que défend le Directeur général de la S.E.M.VI. En conclusion de ces débats, le Conseil d'administration prend trois résolutions :

- il n'accepte pas les propositions de financement présentées par M. Diebolt ;
- il affirme la nécessité de poursuivre et mener à son terme l'opération de La Villette ;
- il demande que la S.T.A.P. soit réorganisée.

Le 19 mars 1970 a lieu au Conseil de Paris un débat sur La Villette. M. Rocher présente le rapport d'information dont il avait été chargé par le Conseil de Paris le 15 décembre 1969. Ce rapport souligne que l'Etat a été le véritable maître d'œuvre de La Villette.

« Il l'a été parce qu'il a décidé d'adjoindre un marché d'intérêt national à l'abattoir et qu'il en a fait la condition de sa participation financière.

« Il l'a été parce que la plupart des options techniques ont été le fait des grandes directions des ministères et singulièrement de celui de l'Agriculture.

« Il l'a été parce que son contrôle de la gestion fut permanent depuis le début de l'opération, que ce soit par le canal indirect des ministères de tutelle qui étaient au nombre de quatre ou par celui, permanent, du Commissaire du Gouvernement et du contrôleur financier.

« Il l'a été et il le demeure dans la mesure où il en assure le financement et en décide l'opportunité. »

M. de Grailly donne alors connaissance au Conseil de Paris des conclusions du Conseil d'administration de la S.E.M.V.I., du 5 mars 1970. Il ajoute : « Ainsi le forfait de 500 millions de francs

proposé par l'Etat est insuffisant, donc inacceptable, mais ce chiffre n'est pas arbitraire, il correspond à une réalité ; il représente exactement le montant du financement complémentaire qui aurait été nécessaire à la S.E.M.VI., si les décisions avaient été prises lorsque celle-ci les avait demandées »...

... « Pour la ville de Paris, accepter d'assurer le financement supplémentaire serait prendre à sa charge les conséquences d'une situation à laquelle elle est totalement étrangère comme l'est la S.E.M.VI. qui a, au contraire, tout fait pour créer la situation inverse, c'est-à-dire la réduction des délais d'exécution... »

Enfin, le Conseil de Paris décide que le Préfet de Paris est invité à faire connaître à l'Etat que la ville est disposée à lui transférer ses droits et obligations sur le marché d'intérêt national de La Villette.

En fonction de cette décision, des modifications sont apportées au statut de la S.E.M.VI. et à la convention liant la ville de Paris à la S.E.M.VI.

Le 3 avril, a lieu une séance du Conseil de la S.E.M.VI. au cours de laquelle le Président donne le compte rendu de la séance du 19 mars 1970 du Conseil de Paris. Il souligne à ce propos que le forfait de 500 millions pour terminer l'opération correspondait à la réalité en juillet 1969, mais est dépassé actuellement. Il rappelle également les décisions prises par le Conseil de Paris :

— cession à l'Etat des actions dont était titulaire la ville de Paris ; à cet effet une modification des statuts de la Société d'économie mixte est nécessaire ;

— modification de la convention passée le 2 avril 1960 entre la ville et la Société afin de tenir compte de la situation résultant du transfert de l'opération à l'Etat ;

— déclassement du domaine public de la ville des parcelles du marché qui cesseraient éventuellement d'être affectées au service public actuel et cession desdites parcelles à l'Etat au jour de la désaffectation. Une convention a été prévue à cet effet, convention qui décharge, en contrepartie, la ville de ses obligations et notamment des garanties d'emprunt qu'elle a données et les transfère à l'Etat ;

— habilitation du Préfet de Paris à prendre avec l'Etat les mesures appropriées pour assurer le transfert de gestion au sein de la Société dans les meilleures conditions et le plus rapidement possible.

Le 21 avril, une assemblée générale extraordinaire de la S.E.M.VI. adopte la modification des statuts de la société en raison du transfert de La Villette à l'Etat et pour mise en harmonie de ces statuts avec la législation en vigueur.

Le 18 avril 1970, le Conseil d'administration de la S.E.M.VI. se réunit. Les Conseillers de Paris, membres du Conseil, dont le Président, M. de Grailly, remettent leur démission. Le Président demande au Conseil de déléguer les pouvoirs qu'il détenait au Directeur général pour assurer le fonctionnement de la société jusqu'à la nomination de nouveaux administrateurs. Répondant à M. de Grailly qui fait part au Conseil de sa tristesse et de sa déception, M. Virenque, au nom de M. Diébolt, souligne que les nombreuses et graves difficultés survenues provenaient essentiellement de structures peu satisfaisantes.

En mai 1970, l'arrêt des travaux est décidé et le 13 du même mois, le Premier Ministre confie à M. Libert Bou une mission concernant les dispositions à prendre à La Villette en attendant la réorganisation de la S.E.M.VI.

Le 23 juin 1970 a lieu au Conseil de Paris un débat sur une question orale concernant La Villette.

A cette occasion, le Secrétaire général adjoint de Paris fait savoir qu'après les délibérations du Conseil de la S.E.M.VI. du 3 avril, et de l'Assemblée générale du 21 avril, l'administration préfectorale a transmis au Ministre de l'Intérieur les différents documents concernant le transfert de La Villette à l'Etat.

Une autre question orale a lieu le 2 juillet 1970. C'est le directeur des Finances et des Affaires économiques qui lui répond : il pense être en mesure dans les mois qui viennent d'informer le Conseil de Paris des décisions arrêtées par le Gouvernement après connaissance des conclusions du rapport Bou. Ce rapport est en effet adressé au Premier Ministre le 6 juillet 1970.

Dans sa lettre d'envoi, M. Bou précise qu'il a procédé, en liaison étroite avec les professionnels, à un examen d'ensemble des différents problèmes posés par la réorganisation du marché de la viande dans la région parisienne. Dans une note de synthèse, M. Bou propose de maintenir la structure actuelle du commerce de la viande en deux marchés, un des viandes abattues à La Villette et un marché des viandes foraines à Rungis. En fait, la solution consistait à obtenir sur le domaine foncier de La Villette une récupération de terrains aussi importante que possible pour couvrir les

dépenses déjà faites, réduire le plus possible le déficit du complexe d'abattage et des salles de vente, réaliser à Rungis un marché de la viande dont le compte d'exploitation serait équilibré, transférer les halles dans un délai de dix-huit mois.

Le 9 juillet, à l'occasion d'une question orale en Conseil de Paris, le problème de La Villette est de nouveau évoqué. A cette occasion, les groupes communiste, socialiste, modérés et P. S. U. présentent un projet de délibération dénonçant l'entière responsabilité du Conseil d'administration de la S. E. M. VI. et du Gouvernement qui ont édifié le complexe de La Villette pour un coût six fois plus élevé qu'initialement prévu. Le Préfet de Paris, prenant la parole rappelle les derniers développements de l'affaire ainsi que les propositions de M. Bou : marché de la viande abattue à La Villette, et celui de la viande foraine à Rungis.

Il faut croire à la réalité, conclut-il, le marché et les abattoirs de La Villette continuent à fonctionner. Aucune décision n'a été prise par le Gouvernement maintenant seul responsable du marché.

Finalement, le Conseil de Paris adopte un vœu présenté par M. de La Malène ainsi rédigé :

« Le Conseil de Paris,

« Rappelle :

« — que la réalisation du complexe de La Villette a été entreprise en exécution des décisions gouvernementales selon lesquelles le marché de gros des produits alimentaires non carnés pour la région parisienne, serait transféré à Rungis, tandis que le marché de l'ensemble des produits carnés serait transféré à La Villette ;

« — qu'ainsi devraient se trouver groupés, à La Villette, l'abattoir modernisé dont la reconstruction avait été décidée par le Conseil municipal et le marché de la viande de la région parisienne ;

« — que, sur la base de ce programme, ont été arrêtés et chiffrés par les autorités de tutelle les projets que la Société d'économie mixte (S. E. M. VI.) a été chargée de réaliser ;

« — que la S. E. M. VI. a accompli sa mission dans les limites étroites de responsabilité propre qui lui laissaient les structures déplorable dans lesquelles elle se trouvait enfermée et les moyens mis à sa disposition ;

« — qu'elle n'a pu cependant accepter les conditions financières proposées par l'Etat pour assurer l'achèvement d'une opération conçue et déterminée par ses représentants ;



« — que, pas davantage, la ville de Paris n'a pu admettre de supporter le transfert de charges qu'aurait impliqué son acceptation des conditions de financement proposées ;

« — que, d'autre part, il lui est apparu nécessaire que se trouvent réunis entre les mêmes mains, les pouvoirs de décision et les responsabilités financières ;

« — qu'en conséquence, par sa délibération en date du 19 mars 1970, le Conseil de Paris a décidé de transférer à l'Etat les droits et obligations de la ville de Paris sur le Marché d'intérêt national de Paris-La Villette ;

« Considérant, à la lumière des éléments ainsi rappelés, les informations publiées à la suite du rapport remis au Premier Ministre par le commissaire à l'aménagement du Marché d'intérêt national de la région parisienne sur la réorganisation du marché de la viande et sur le sort du complexe de La Villette ;

« Et sans intervenir dans les options appartenant dorénavant à l'Etat quant à l'aménagement du marché de la viande ;

« Sur la proposition de MM. de La Malène, Minot, de Grailly, Frédéric-Dupont et Paul Faber.

« Emet le vœu :

« Que soient recherchées toutes possibilités d'utiliser, conformément à leur destination, les installations déjà réalisées à La Villette (stabulation, abattoirs, frigorifiques, centrale d'énergie) et que tous moyens soient mis en œuvre pour assurer leur rentabilité. »

Commentant ce texte, M. de La Malène, Rapporteur général du budget, ajoute :

« Je ferai quelques très brefs commentaires et dirai, comme M. le préfet, que, malheureusement, nous n'avons pas recueilli aujourd'hui beaucoup d'éléments nouveaux, car ce sont les articles que nous avons déjà lus dans la presse depuis deux jours qui ont été développés à cette tribune. Pour être tout à fait exact, il est vrai que nous avons entendu un son nouveau. Au cours des différents débats consacrés au problème de La Villette, je m'étais efforcé, le plus calmement possible, de situer les responsabilités en disant quelles étaient — je le pensais et je le pense toujours — celles de la ville dans cette affaire, depuis le début jusqu'à ce jour, ainsi que celles des différentes parties prenantes.

« Il ne semblait pas qu'à l'époque j'aie été tellement entendu. Il semble que je l'aie été davantage aujourd'hui, puisqu'au lieu de mettre essentiellement en cause la responsabilité du Conseil municipal, la plupart des orateurs ont essayé de situer la responsabilité où elle doit en partie se trouver, c'est-à-dire du côté des administrations de l'Etat. »

Finalement, le 6 août 1970, le Gouvernement accepte le transfert à l'Etat des droits et obligations de la ville de Paris dans l'opération de La Villette, comme l'avait proposé le Conseil de Paris le 13 mars. Un décret du 25 août approuve la convention entre l'Etat et la ville de Paris et un arrêté interministériel approuve la cession des actions de la ville dans le capital de la S. E. M. VI. à l'Etat.

Dès la rentrée parlementaire, le problème de La Villette est examiné par l'Assemblée Nationale (le 16 octobre) à l'occasion d'une question orale avec débat.

Le représentant du Gouvernement, M. Limouzy, indique que le montant total des travaux actuellement engagés et réalisés s'élève à 760 millions de francs.

Le 20 octobre 1970, une question orale avec débat consacrée au même problème a eu lieu au Sénat. Un orateur cite le mémoire du préfet de Paris du 13 mars 1970 qui précise que « le niveau des frais financiers et charges annexes a été évalué à 200 millions de francs, ce qui porterait le coût total de l'opération à 1 milliard 200 millions de francs. Certains estiment même prudent de retenir l'évaluation de 250 millions de francs, soit au total 1 milliard 250 millions de francs.

Le représentant du Gouvernement, M. Tinaud, indique que « le coût total de l'opération en son état actuel, c'est-à-dire le nouvel abattoir terminé et en fonctionnement, est de 757 millions de francs, dont 643 millions de francs dépensés et 114 millions de francs engagés, qui proviennent d'emprunts dont l'Etat assurera désormais la charge ».

Le 7 décembre 1970, nouvelle question orale sans débat sur La Villette, cette fois au Conseil de Paris. Le préfet de Paris précise à cette occasion que la ville de Paris n'avait garanti, jusqu'en mars 1970, que 71 millions de francs d'emprunts et que cette garantie n'avait pas été mise en jeu.

Le 14 décembre 1970, le Sénat décide la constitution d'une Commission d'enquête parlementaire sur les conditions techniques, économiques et financières de conception, de construction, d'aménagement et de gestion des abattoirs et du marché d'intérêt national de Paris-La Villette.

Le 14 janvier 1971, à la demande de M. Valéry Giscard d'Estaing, Ministre de l'Economie et des Finances, trois agents de l'Etat ou de la Société d'économie mixte de La Villette sont déférés devant la Cour de discipline budgétaire. Selon un communiqué du Ministère des Finances, « des manquements aux règles budgétaires et comptables semblent imputables pour le passé à des fonctionnaires responsables de l'opération, notamment dans l'engagement des dépenses ».

Enfin, le décret du 8 mars 1971 nomme les représentants de l'Etat au conseil d'administration de la S. E. M. VI.

Le 14 novembre 1970, le Comité de la Ville de Paris a été informé par la Commission de la Ville de Paris de la situation de la Ville de Paris en matière de dépenses de fonctionnement et de dépenses d'investissement. Le Comité a été informé que la Ville de Paris a enregistré une augmentation de ses dépenses de fonctionnement de 10,5 % en 1970 par rapport à 1969. Cette augmentation est due à l'augmentation des dépenses de personnel (12,5 %) et des dépenses de matériel (10 %).

Le Comité a été informé également que la Ville de Paris a enregistré une augmentation de ses dépenses d'investissement de 15 % en 1970 par rapport à 1969. Cette augmentation est due à l'augmentation des dépenses de construction (18 %) et des dépenses de matériel (10 %). Le Comité a été informé que la Ville de Paris a enregistré une augmentation de ses dépenses totales de 13 % en 1970 par rapport à 1969. Cette augmentation est due à l'augmentation des dépenses de fonctionnement (10,5 %) et des dépenses d'investissement (15 %).

Le Comité a été informé que la Ville de Paris a enregistré une augmentation de ses dépenses de personnel de 12,5 % en 1970 par rapport à 1969. Cette augmentation est due à l'augmentation des dépenses de personnel titulaire (10 %) et des dépenses de personnel temporaire (2,5 %).

Le Comité a été informé que la Ville de Paris a enregistré une augmentation de ses dépenses de matériel de 10 % en 1970 par rapport à 1969. Cette augmentation est due à l'augmentation des dépenses de matériel d'équipement (12 %) et des dépenses de matériel de bureau (8 %).

Le Comité a été informé que la Ville de Paris a enregistré une augmentation de ses dépenses de construction de 18 % en 1970 par rapport à 1969. Cette augmentation est due à l'augmentation des dépenses de construction de logements (20 %) et des dépenses de construction de bureaux (16 %).

Le Comité a été informé que la Ville de Paris a enregistré une augmentation de ses dépenses de matériel d'équipement de 12 % en 1970 par rapport à 1969. Cette augmentation est due à l'augmentation des dépenses de matériel d'équipement de bureau (14 %) et des dépenses de matériel d'équipement de transport (10 %).

Le Comité a été informé que la Ville de Paris a enregistré une augmentation de ses dépenses de matériel de bureau de 8 % en 1970 par rapport à 1969. Cette augmentation est due à l'augmentation des dépenses de matériel de bureau de bureau (10 %) et des dépenses de matériel de bureau de transport (6 %).

Le Comité a été informé que la Ville de Paris a enregistré une augmentation de ses dépenses de personnel titulaire de 10 % en 1970 par rapport à 1969. Cette augmentation est due à l'augmentation des dépenses de personnel titulaire de bureau (12 %) et des dépenses de personnel titulaire de transport (8 %).

Le Comité a été informé que la Ville de Paris a enregistré une augmentation de ses dépenses de personnel temporaire de 2,5 % en 1970 par rapport à 1969. Cette augmentation est due à l'augmentation des dépenses de personnel temporaire de bureau (3 %) et des dépenses de personnel temporaire de transport (2 %).

Le Comité a été informé que la Ville de Paris a enregistré une augmentation de ses dépenses de matériel d'équipement de bureau de 14 % en 1970 par rapport à 1969. Cette augmentation est due à l'augmentation des dépenses de matériel d'équipement de bureau de bureau (16 %) et des dépenses de matériel d'équipement de bureau de transport (12 %).

Le Comité a été informé que la Ville de Paris a enregistré une augmentation de ses dépenses de matériel d'équipement de transport de 10 % en 1970 par rapport à 1969. Cette augmentation est due à l'augmentation des dépenses de matériel d'équipement de transport de bureau (12 %) et des dépenses de matériel d'équipement de transport de transport (8 %).

Le Comité a été informé que la Ville de Paris a enregistré une augmentation de ses dépenses de matériel de bureau de bureau de 10 % en 1970 par rapport à 1969. Cette augmentation est due à l'augmentation des dépenses de matériel de bureau de bureau de bureau (12 %) et des dépenses de matériel de bureau de bureau de transport (8 %).

Le Comité a été informé que la Ville de Paris a enregistré une augmentation de ses dépenses de matériel de bureau de transport de 6 % en 1970 par rapport à 1969. Cette augmentation est due à l'augmentation des dépenses de matériel de bureau de transport de bureau (8 %) et des dépenses de matériel de bureau de transport de transport (4 %).

## DEUXIEME PARTIE

### DONNEES FONDAMENTALES DU DOSSIER DE LA VILLETTE

#### CHAPITRE I<sup>er</sup>

##### . Les données institutionnelles.

Le déclin progressif des marchés de gros traditionnels, consécutif à l'évolution des techniques commerciales, et la nécessité de sauvegarder les intérêts des producteurs en agissant sur la concentration des offres, la formation des cours et la modification des circuits de commercialisation, ont conduit les pouvoirs publics à instituer un réseau de marchés d'intérêt national par le décret n° 53-959 du 30 septembre 1953 pris en application des principes posés par la loi du 11 juillet 1953 (art. 7) portant redressement économique et financier.

Quant à l'organisation proprement dite de ces marchés (gestion, tutelle et contrôles — concessions d'emplacement...), elle fut le fait du décret n° 58-767 du 25 août 1958.

Par la suite, ces deux décrets furent abrogés et remplacés, le premier par l'ordonnance n° 67-808 du 22 septembre 1967 portant modification et codification des règles relatives aux marchés d'intérêt national, et qui est entrée en vigueur en juillet 1968, le second par le décret n° 68-659 du 10 juillet 1968 portant organisation générale desdits marchés.

C'est dans ce contexte juridique, complété par diverses dispositions concernant notamment le financement, la tutelle, les Halles centrales de Paris et l'indemnisation des commerçants subissant un préjudice en raison de la concentration des transactions, qu'a été institué et construit le Marché d'intérêt national de Paris-La Villette.

C'est tout d'abord l'ordonnance n° 59-44 du 6 janvier 1959 qui prévoit que le régime des Halles centrales de Paris, datant de 1953, ne fait pas obstacle au transfert des transactions dans un marché d'intérêt national. Puis le décret n° 59-55 du 6 janvier 1959 classe Marché d'intérêt national le marché de gros de La Villette et confie l'aménagement et la gestion de la nouvelle entité à une société d'économie mixte (la S. E. M. VI.) qui est tenue de passer à cet effet des conventions avec l'Etat et la Ville de Paris. Enfin, un second décret, toujours du 6 janvier 1959 (n° 59-56), crée autour du marché un périmètre de protection englobant Paris (sauf l'enceinte des abattoirs de Paris-Vaugirard) et de nombreuses communes de la périphérie, prévoit le transfert ultérieur, dans le nouveau marché, des transactions portant sur des produits carnés et alors réalisées aux Halles, et approuve les statuts de la S. E. M. VI.

Ces trois textes ont été décisifs pour l'avenir. Ils traduisaient la volonté exprimée en 1958 par le Commissariat général au Plan d'intégrer le marché de gros de La Villette dans le réseau de marchés d'intérêt national organisé en 1953, et remettaient en cause, par voie de conséquence, le modeste projet de modernisation des abattoirs de La Villette adopté par le Conseil municipal de Paris, le 12 décembre 1957.

\*  
\* \* \*

La Commission d'enquête a naturellement porté une attention particulière à cet environnement juridique, notamment aux statuts de la S. E. M. VI. et aux rapports de droit ayant lié cette société à l'Etat et à la Ville de Paris. Elle a pu dégager ensuite des conditions d'application de ces diverses dispositions une analyse critique des institutions en cause.

#### I. — LES RAPPORTS JURIDIQUES ENTRE L'ÉTAT, LA VILLE DE PARIS ET LA S. E. M. VI.

Les rôles respectifs de l'Etat, de la ville de Paris et de la S. E. M. VI. résultent des statuts de cette dernière société ainsi que deux conventions, en date du 20 mai 1960 et du 2 avril 1960, passées par elle avec l'Etat et la ville de Paris et approuvées par un décret du 14 octobre 1960.

## A. — *La S.E.M.VI.*

Pour la construction et la gestion du marché d'intérêt national de Paris-La Villette, il a été choisi de constituer une société d'économie mixte plutôt que de recourir à l'un des autres modes d'administration prévus par les textes : soit un établissement public, soit un organisme créé à cet effet et doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, soit en régie. C'est d'ailleurs par des sociétés d'économie mixte que la plupart des marchés d'intérêt national ont été construits et gérés.

Société d'économie mixte, la S.E.M.VI. est à ce titre soumise au droit commun des sociétés commerciales, sous réserve, bien entendu, des dispositions législatives et réglementaires concernant la participation des collectivités locales à des entreprises privées, et de celles s'appliquant à l'organisation générale des marchés d'intérêt national. Le statut de la S.E.M.VI. est du reste très proche, dans ses clauses essentielles, du statut type prévu par le décret n° 60-553 du 1<sup>er</sup> juin 1960 (aujourd'hui remplacé par le décret n° 69-295 du 24 mars 1969).

On ne citera ici que les principaux articles des statuts de la S.E.M.VI., approuvés, rappelons-le, en 1959.

### 1° Le capital social.

Il est fixé à un million de francs, divisé en dix mille actions nominatives de cent francs émises contre espèces, dont 5.500 actions de catégorie A (appartenant à la ville de Paris) et 4.500 actions de catégorie B (1).

Ces 4.500 actions ont été en définitive réparties comme suit : 3.914 à des établissements financiers de caractère national (2.409 à la Caisse des Dépôts et Consignations, 505 à la Société centrale pour l'équipement du territoire [S. C. E. T.], 1.000 à la Compagnie auxiliaire de la Caisse nationale des marchés de l'Etat), et 586 essentiellement détenues par dix-huit organisations professionnelles.

---

(1) Les actions de catégorie A ne peuvent appartenir qu'à des collectivités locales ou à leurs groupements ; celles de catégorie B peuvent appartenir soit à des personnes de droit privé, soit à des personnes de droit public.

L'assemblée générale ne peut décider d'augmenter ou de réduire le capital qu'à la condition que les actions A représentent toujours au moins 55 % du capital.

Les cessions ou mutations d'actions B doivent être autorisées par le conseil d'administration.

## 2° L'administration de la société.

Le conseil d'administration compte douze membres. Six représentants de la ville de Paris. Parmi les six autres, deux au moins doivent représenter les personnes morales de droit public propriétaires d'actions B. Les administrateurs autres que ceux représentant la ville de Paris sont nommés pour une durée maximale de six ans.

Les membres sortants sont rééligibles.

Il n'est pas attribué de tantièmes aux administrateurs.

Le conseil d'administration nomme, parmi ses membres, un président et, s'il le juge utile, un ou plusieurs vice-présidents.

La présence de la moitié des membres du Conseil d'administration, y compris la moitié des représentants des actionnaires de la catégorie A, est nécessaire à la validité des délibérations. Celles-ci sont prises à la majorité des membres présents ou représentés. En cas de partage des voix, celle du président est prépondérante.

Le conseil d'administration est investi des pouvoirs les plus étendus pour gérer les affaires de la société. En particulier :

— il représente la société vis-à-vis des tiers et de toutes les administrations ;

— il statue sur tous les traités, marchés, soumissions et adjudications ;

— il souscrit, endosse, accepte ou acquitte tous chèques, traites, billets à ordre, lettres de change ;

— il contracte tous les emprunts, sauf ceux comportant création d'obligations ou de bons ;

— il décide, à la majorité des trois quarts, avec l'accord du commissaire du Gouvernement, et dans le cadre de l'objet social, la création de toutes sociétés ou concourt à la fondation de ces sociétés ;

— il arrête les états de situation, les inventaires et les comptes qui doivent être soumis aux assemblées générales.



Le président du conseil d'administration assure, sous sa responsabilité, la direction générale de la société. Sur sa demande, un directeur général, choisi parmi les administrateurs ou en dehors d'eux, peut lui être adjoint. Le conseil délègue au président, et au directeur général éventuellement, les pouvoirs qu'il juge convenables et peut conférer ses pouvoirs spéciaux à telles personnes que bon lui semble.

La nomination du président et celle du directeur général sont prononcées par l'approbation des Ministres intéressés ; pour les autres postes de direction, les nominations sont prononcées avec l'approbation du commissaire du Gouvernement.

Les membres du conseil d'administration, y compris le président, sont responsables de leur gestion conformément aux lois en vigueur. La responsabilité civile des représentants des collectivités locales incombe à ces dernières.

### 3° Les contrôles.

Les statuts de la S. E. M. VI. prévoient à cet égard qu'un commissaire du Gouvernement siège auprès de la société et qu'un contrôleur d'Etat exerce, sous l'autorité du Ministre de l'Economie et des Finances, le contrôle économique et financier.

Les conditions d'exercice des contrôles incombant au commissaire du Gouvernement ou au contrôleur d'Etat sont développées dans la suite du présent chapitre.

### 4° Les assemblées générales.

Elles se composent de tous les actionnaires dont les actions sont libérées des versements exigibles.

Elles ont réuni jusqu'à vingt-deux personnes, quatre représentant la ville de Paris, la Caisse des Dépôts et Consignations, la S. C. E. T., la Compagnie auxiliaire de la Caisse nationale des Marchés de l'Etat, et dix-huit des personnes privées (presque exclusivement des organisations professionnelles) ; chaque membre dispose évidemment d'un nombre de voix proportionnel au nombre d'actions qu'il détient.

### 5° Autres dispositions statutaires.

Un état sommaire de la situation active et passive de la société doit être dressé chaque semestre ; en outre, chaque année, doit être établi un inventaire contenant l'indication de l'actif et du passif de la société ; il doit être également établi un bilan, un compte de profits et pertes et un compte d'exploitation générale. Ces divers documents sont mis à la disposition des commissaires aux comptes, communiqués aux actionnaires et transmis annuellement au préfet de Paris.

Un comité technique consultatif est d'autre part prévu en application de l'article 26 du décret n° 58-767 du 25 août 1958 ; il associe les représentants des producteurs, des usagers du marché, des services techniques administratifs et des transporteurs.

### B. — *L'Etat et la S. E. M. VI.*

La dénomination même de « Marché d'intérêt national » et l'implantation du marché suffisent à expliquer, sinon à justifier pleinement, le rôle prépondérant de l'Etat dans l'opération de Paris-La Villette. L'Etat s'est tout d'abord réservé un pouvoir de décision quant à l'importance des travaux à entreprendre et quant au montant et aux conditions du financement. Ce pouvoir s'est exercé à l'échelon interministériel.

Le décret n° 59-55 du 6 janvier 1959 prévoyait, dans sa rédaction initiale, que la tutelle technique était assurée par le Ministre de l'Agriculture, et, pour les problèmes relevant de sa compétence particulière, par le Ministre de l'Industrie et du Commerce — disposition qui fut abrogée en 1968 — et que le marché serait aménagé et géré dans les conditions définies par les textes en vigueur et par des conventions passées entre le ministère de tutelle — les ministères de tutelle, fut-il précisé en 1968 — la ville de Paris et la S. E. M. VI. En fait, dès la signature de la convention Etat-S. E. M. VI., le 20 mai 1960, quatre autorités de tutelle apparaissent : les Ministres de l'Agriculture, des Finances et des Affaires économiques, de l'Intérieur et le Secrétaire d'Etat au Commerce intérieur.

Au niveau de la société enfin, l'intervention de l'Etat s'est traduite par la mise en place d'un étroit contrôle, général, technique et financier.

## 1° L'intervention directe de l'Etat.

La convention passée entre l'Etat et la S. E. M. VI. comporte essentiellement deux parties : l'une consacrée à la construction et à l'aménagement du marché, l'autre au fonctionnement et à la gestion. C'est dans cette première partie que se situent les dispositions les plus importantes concernant l'intervention de l'Etat :

— dans le délai d'un mois à partir de la publication du décret approuvant la convention, le programme d'ensemble des travaux, comportant une estimation de la dépense, ainsi qu'un plan de financement par grandes masses, doit être soumis à l'approbation des ministres signataires de la convention. Toute modification de ce programme doit préalablement recueillir l'accord de ces mêmes ministres ;

— les projets de travaux pour l'exécution du programme d'ensemble, accompagnés de mémoires descriptifs, de plans et devis, doivent être soumis à l'approbation du Ministre de l'Agriculture préalablement à tout commencement d'exécution. Les modifications, en cours de travaux, aux projets initiaux, doivent être soumises à l'agrément préalable du Ministre de l'Agriculture ;

— les travaux doivent être réalisés par tranches successives, correspondant au financement consenti ; chaque tranche doit faire l'objet d'une décision d'approbation du Ministre de l'Agriculture ;

— le financement est assuré par des prêts du F. D. E. S. à concurrence de 70 % du montant des travaux, et, pour le surplus, au moyen de toutes ressources que la S. E. M. VI. se procure. Les prêts du F. D. E. S. sont amortissables en trente annuités, après un différé de cinq ans, au taux global d'intérêt et d'amortissement de 4 %.

En ce qui concerne le fonctionnement et la gestion du marché, l'Etat n'intervient directement que si, en raison d'une réduction des droits, taxes et redevances décidée par les ministres compétents, les ressources de la société (c'est-à-dire les droits, taxes et redevances fixés chaque année par le préfet) se révèlent insuffisants pour assurer l'équilibre financier du marché. Les ministres doivent, dans ce cas, « prescrire toute mesure en vue de rétablir cet équilibre ».

## 2° Les contrôles étatiques internes.

Ils sont organisés par plusieurs dispositions de la convention précitée, soit par référence à des textes réglementaires, soit en considération des conditions de réalisation et de fonctionnement du marché de Paris-La Villette.

### a) *Le contrôle général du Commissaire du Gouvernement :*

Le préfet de la Seine (en 1959), puis le préfet de Paris (en 1968) ont été successivement chargés d'exercer les fonctions de commissaire du Gouvernement.

1. *Les pouvoirs généraux* du Commissaire du Gouvernement sont essentiellement déterminés par l'article 14 du décret n° 68-659 du 10 juillet 1968 « portant organisation générale des marchés d'intérêt national » ; les dispositions antérieurement applicables, d'ailleurs fort comparables, étaient celles de l'article 23 du décret n° 58-767 du 25 août 1958 « portant organisation générale des marchés d'intérêt national et portant cahier des clauses et conditions générales des concessions d'emplacements sur lesdits marchés ».

Le commissaire du Gouvernement :

- a accès aux séances des assemblées générales et du conseil d'administration ;
- reçoit les convocations accompagnées des ordres du jour ;
- reçoit, dans les conditions qu'il fixe, copie des procès-verbaux des séances des assemblées générales, des délibérations du conseil d'administration, et, s'il y a lieu, des décisions prises par délégation de celui-ci et dont il estime la communication nécessaire ;
- a la possibilité de faire opposition motivée à l'exécution des délibérations et décisions précitées dans le délai de quatre jours francs qui suit leur réception (en l'absence d'opposition, les délibérations et décisions sont exécutoires à l'expiration de ce délai) ;
- peut autoriser l'exécution immédiate des délibérations et décisions ;
- donne obligatoirement son avis lorsque le directeur du marché doit être nommé ou relevé de ses fonctions ;
- autorise, le cas échéant, le gestionnaire du marché à confier l'accomplissement d'une partie de sa mission à un tiers.

2. *Les pouvoirs spéciaux* du commissaire du Gouvernement sont précisés dans le seul titre II de la convention relatif au fonctionnement et à la gestion du marché. Ils ne s'appliquent donc pas à la construction et à l'aménagement du marché (titre I de la convention). S'agissant donc du fonctionnement et de la gestion du marché, le commissaire du Gouvernement :

— fixe les dates à compter desquelles la société prendra en charge et gèrera les différents secteurs d'activité (marché aux bestiaux, abattoirs, marché de la viande et des abats, marché des cuirs) ;

— donne son avis sur les propositions présentées par la société aux ministres quant à la liste des activités annexes qui pourront s'exercer dans l'enceinte du marché et que la société prendra en charge ;

— autorise la société à ne pas assurer elle-même certains services, l'autorisation comportant alors l'approbation des clauses des contrats confiant la gestion de ces services à des tiers, ainsi que l'agrément des cocontractants ;

— donne son avis sur le projet de décret interdisant, à l'intérieur du périmètre de protection et à partir d'une date qu'il fixe, les opérations commerciales autres que de détail, portant sur les catégories de produits vendus dans l'enceinte du marché ;

— approuve chaque année l'état prévisionnel des ressources et des charges afférentes à l'exercice suivant, ainsi que les comptes semestriels et annuels de la société.

b) *Le contrôle économique et financier du contrôleur d'Etat.*

L'article 17 du décret n° 68-659 du 10 juillet 1968 portant organisation générale des marchés d'intérêt national, comme d'ailleurs l'article 24 du décret n° 58-767 du 25 août 1958 antérieurement applicable, dispose que « l'activité de l'organisme chargé de la gestion du marché est soumise au contrôle économique et financier dans les conditions prévues par les dispositions législatives en vigueur, et, notamment, pour les sociétés d'économie mixte, par le décret n° 55-733 du 26 mai 1955 ».

**Ce contrôle est exercé par un contrôleur d'Etat.**

La convention, en date du 20 mai 1960, passée entre l'Etat et la S.E.M.VI. fait, dans son titre II relatif au fonctionnement et à la gestion du marché, référence à ce décret de 1955 et énumère certains aspects du rôle du contrôleur d'Etat. En outre, le titre I de la Convention, concernant la construction et l'aménagement, confie une mission d'ordre général au contrôleur d'Etat.

1. *Le rôle du contrôleur d'Etat en matière de construction et d'aménagement* : L'article 7 (titre I) de la Convention précitée prévoit que « le contrôle exercé par le contrôleur d'Etat porte sur l'utilisation de tous moyens de financement, quelle qu'en soit l'origine ou la nature, mis à la disposition de la société en vue des travaux ». Le rôle du contrôleur d'Etat dans la phase de construction et d'aménagement du marché n'est défini que par cette seule disposition.

2. *Le rôle du contrôleur d'Etat en matière de fonctionnement et de gestion* s'analyse à partir d'un texte réglementaire et de la convention.

En vertu des dispositions du décret n° 55-733 du 26 mai 1955, portant codification et aménagement des textes relatifs au contrôle économique et financier de l'Etat, le contrôle porte sur « l'activité économique et la gestion financière ».

A cet effet, le contrôleur d'Etat doit faire connaître au Ministre de l'Economie et des Finances son avis sur les projets de délibération ou de décision des organismes contrôlés lorsque ces projets sont soumis à l'approbation ministérielle.

Il doit rendre compte périodiquement de son activité et présenter à l'autorité ministérielle un rapport annuel sur la situation économique et financière de l'établissement contrôlé.

Le contrôleur d'Etat a tous pouvoirs d'investigation sur pièces et sur place. Il a entrée avec voix consultative aux séances du conseil d'administration et peut assister aux séances des divers organismes existant dans l'établissement, et, éventuellement, aux assemblées générales. Il reçoit, dans les mêmes conditions que les membres de ces divers organismes, les convocations, ordres du jour et autres documents.

Il peut recevoir délégation de signature du Ministre de l'Economie et des Finances pour certaines décisions d'approbation intéressant l'établissement contrôlé.

Enfin, en vertu de l'article 20 de la Convention du 20 mai 1960, le contrôleur d'Etat reçoit notamment :

- copie des procès-verbaux des séances de l'assemblée générale, des délibérations du conseil d'administration et de toutes décisions prises par ces deux organes ;
- les comptes annuels et semestriels de la société.

Il peut faire opposition à l'exécution des délibérations et décisions portant sur l'activité économique et financière de la société.

Il est appelé à approuver :

- l'état prévisionnel des ressources et des charges de la société pour l'exercice suivant ;
- la fixation des effectifs du personnel administratif de la société et du personnel technique du marché ;
- l'affectation des sommes restant disponibles en fin d'exercice sur les bénéfiques nets ;
- les contrats confiant à des tiers la gestion des services que la société n'assurerait pas elle-même.

Son avis est en outre sollicité sur toutes les questions importantes intéressant l'équilibre financier et la gestion économique et financière, et notamment sur l'établissement de la liste des activités annexes susceptibles de s'exercer dans l'enceinte du marché et sur la fixation des droits, taxes et redevances à percevoir au profit de la société.

#### c) *Le contrôle technique.*

On a vu précédemment que le Ministre de l'Agriculture était chargé d'approuver les projets de travaux pour l'exécution du programme d'ensemble, préalablement à tout commencement d'exécution, ainsi que les modifications apportées, en cours de travaux, aux projets initiaux (art. 3 de la convention Etat-S. E. M. VI.).

L'article 6 de cette même convention stipule que « le contrôle technique du Ministre de l'Agriculture sur les travaux est assuré par l'ingénieur en chef du génie rural de la circonscription de la Seine », que cet ingénieur « assiste aux adjudications, contrôle, en cours de travaux, l'utilisation des crédits et délivre, au vu des situations d'approvisionnement et de travaux qui lui sont présentées par la société, les certificats de déblocage des tranches de

prêts correspondants », enfin qu'il « assiste à la réception provisoire et définitive des travaux et vise les procès-verbaux qui sont établis au cours de ces opérations. »

Le représentant local du Ministre de l'Agriculture s'est donc vu confier un rôle important, d'ailleurs conforme aux attributions habituelles des ingénieurs du génie rural. Ce rôle est certes technique, mais il importe de souligner qu'il s'accompagne d'une mission de contrôle portant sur l'emploi des participations financières de l'Etat.

### C. — *La ville de Paris et la S. E. M. VI.*

Les rapports entre la ville de Paris et la S. E. M. VI. ont été réglés par la convention en date du 2 avril 1960.

Cette convention, contrairement à celle passée par la société avec l'Etat ne fait pas de distinction formelle entre la phase de déroulement des travaux et celle de fonctionnement du marché. De ce fait, le domaine d'application de certaines dispositions reste ambigu.

On distinguera, sur la base de la convention, d'une part les engagements des deux parties contractantes, d'autre part les attributions du Préfet de la Seine, ou de Paris, agissant comme représentant de la ville en vertu d'une délibération du Conseil municipal en date du 18 décembre 1958.

#### 1<sup>o</sup> *Les engagements réciproques :*

— la ville de Paris, propriétaire, met à la disposition de la S. E. M. VI. les terrains, bâtiments, installations, voies, constituant le marché aux bestiaux et les abattoirs, ainsi que les autres terrains affectés à l'opération par le Conseil municipal ;

— la S. E. M. VI. est tenue de soumettre au préfet le projet détaillé (plans, devis descriptifs et estimatifs complets et par corps d'état) de tous les travaux, préalablement à toute exécution. Le même régime s'applique aux éventuelles modifications. Ces projets doivent être établis dans la limite des avant-projets approuvés par le Conseil municipal les 12 décembre 1957 et 18 décembre 1958, et en tenant compte des obligations complémentaires incombant à la société du fait de la création d'un marché d'intérêt national à La Villette ;



— les marchés de travaux passés par la société doivent, lorsque leur montant est supérieur à 250.000 F, faire l'objet soit d'une adjudication, soit d'un appel d'offres ;

— la S. E. M. VI. est substituée à la ville de Paris dans l'exécution du contrat passé le 25 octobre 1957 entre la ville et les auteurs des avant-projets. Tout contrat complémentaire ou nouveau passé par la S. E. M. VI. avec les techniciens ou hommes de l'art doit respecter les limitations d'honoraires prévues par le décret n° 49-165 du 7 février 1949 ;

— la réception provisoire et la réception définitive des travaux sont prononcées conjointement par les représentants de la société et ceux de la ville de Paris ;

— tous les travaux sont exécutés sous la responsabilité et aux frais de la S. E. M. VI. Ils ne peuvent être entrepris qu'une fois leur financement assuré. Ils sont soumis à la surveillance de la ville. Ils doivent être conduits de telle sorte que l'activité de l'abattoir, du marché aux bestiaux et du marché des viandes puisse continuer à s'exercer ;

— les immeubles par nature et par destination deviennent la propriété de la ville de Paris dès leur édification ou mise en place ;

— la garantie de la ville de Paris s'applique au service des intérêts et à l'amortissement du capital des emprunts contractés pour l'exécution des travaux ;

— les agents de la ville de Paris et du département de la Seine employés aux abattoirs de La Villette sont, sur leur demande, détachés au service de la S. E. M. VI. ;

— l'ensemble des droits, taxes et redevances de toute nature perçus par la société sur les utilisateurs et les occupants du marché doivent assurer l'équilibre financier de la société ;

— la S. E. M. VI. est responsable, envers la ville de Paris, des dommages causés aux édifices ou ouvrages publics et au personnel de l'administration, et, à l'égard des tiers, des accidents de toute nature.

## 2° *Les attributions du Préfet, représentant de la ville :*

— le Préfet doit approuver les projets de travaux (cf. le 1° ci-dessus, alinéa 2), ou faire connaître ses observations sur lesdits projets, dans le délai de trois mois qui suit leur communication.

Cette approbation ne peut avoir pour effet ni d'engager la responsabilité de la ville ni de dégager celle de la société quant aux conséquences susceptibles de résulter de l'exécution des travaux ;

— en ce qui concerne les marchés de travaux, l'adjudication ne peut avoir lieu et le marché sur appel d'offres ne peut être passé qu'avec l'accord du préfet préalablement informé des projets, des conditions de la consultation et de la liste des entreprises que la société se propose d'appeler. Le préfet est ainsi la seule autorité habilitée à donner son visa à tous les marchés de travaux ;

— le préfet doit approuver les clauses et les conditions des emprunts pour lesquels la garantie de la ville de Paris est demandée ;

— le préfet a communication des comptes annuels et semestriels de la société et de l'état prévisionnel des ressources et charges pour l'exercice suivant. En outre, chaque année, et en raison de la garantie accordée aux emprunts par la ville, doivent être fournis au préfet par la société « un rapport d'activité et un rapport financier exposant dans le détail la politique financière suivie notamment en matière de droits, taxes et redevances perçus sur les usagers. Ces rapports sont communiqués au Conseil municipal » ;

— la société ne peut confier à des tiers certains services que si elle obtient l'autorisation du préfet ;

— le préfet peut faire procéder à toute vérification pour s'assurer de l'application régulière de la convention.

En pratique, la préfecture a eu communication des projets de travaux, à quelques exceptions près (salle des ventes provisoire), et a présenté, après étude par les services administratifs et techniques de la ville, de nombreuses observations. Dans quelques cas, des modifications aux projets ont été obtenues (manutention générale). En ce qui concerne les marchés de travaux — qui eurent lieu sur appel d'offres seulement — une liste d'entreprises a été proposée une fois pour toutes par la société qui, ensuite, a lancé des consultations d'étendue variable selon les lots. Le représentant de la ville a insisté à plusieurs reprises auprès de la société pour que les consultations soient aussi larges que possible. La règle relative à l'accord du préfet a été respectée (sauf pour la salle des ventes provisoire).

## II. — APPRÉCIATIONS CRITIQUES

Chaque fois qu'elle a été appelée à prendre concrètement connaissance des faits, la Commission d'enquête a pu constater la grande complexité des processus de décision et de contrôle résultant des rapports juridiques organisés entre les institutions, et, partant, la dilution des responsabilités.

Cette constatation a conduit la commission à s'interroger sur la validité, en la circonstance, du principe même de l'économie mixte, et, en tout état de cause, compte tenu du caractère prévisible des difficultés et des risques, à regretter que la responsabilité de l'opération, ou pour le moins la coordination des contrôles, n'ait pas été confiée à une autorité unique.

### A. — *La S. E. M. VI.*

1° En tant que société d'économie mixte, la S. E. M. VI est de création critiquable. Plus précisément, lorsqu'il est apparu que ce mode d'administration ne répondait plus aux conditions objectives qui avaient pu la justifier à l'origine, les pouvoirs publics auraient dû envisager l'adoption d'une autre formule mieux adaptée aux circonstances nouvelles qui résultaient, notamment, du refus des organisations professionnelles de participer financièrement à la construction du marché.

L'économie mixte, introduite en France après la première guerre mondiale, et qui n'a cessé depuis de se développer considérablement dans des secteurs d'activité les plus variés, a l'ambition de réunir sous une seule forme juridique les avantages de la gestion privée et de la gestion publique.

Si cette association, qui se traduit par une double origine des capitaux et par le recours aux règles, moyens et méthodes du droit commercial commun, se révèle souvent efficace, elle aboutit, en d'autres occasions, à un évident démembrement de l'administration. L'opération Paris-La Villette en est une regrettable illustration.

Comment en effet parler d'économie mixte dès lors que la totalité du capital social, à quelques infimes fractions près, était constituée de fonds publics. D'autre part, dans la mesure où le secteur privé se refusait à participer au financement de l'opération, il était à craindre que la notion de rentabilité ne soit rapidement perdue de vue au profit d'autres impératifs.

En bref, la formule de la société d'économie mixte permettait, en l'occurrence, d'engager des fonds publics dans des conditions de droit privé et d'échapper ainsi aux obligations fondamentales du droit public, en matière de comptabilité et de marchés de travaux notamment.

A ces illogismes s'est joint celui d'avoir néanmoins donné aux usagers du marché, qui n'encouraient qu'un risque financier négligeable, la possibilité d'influer réellement sur les décisions prises par les organismes publics détenteurs du pouvoir juridique. A cet égard et pour demeurer dans le domaine institutionnel, on ne rappellera que l'exemple des assemblées générales de la S. E. M. VI. dans lesquelles les représentants des groupements professionnels étaient, physiquement, largement majoritaires.

La commission considère, en outre, qu'une opération qui présentait, de par la volonté de l'Etat, un intérêt national particulièrement affirmé, et qui, de surcroît, était appelée à un avenir international, ne devait pas être confiée à une collectivité locale. Cette situation, même si on lui trouve une justification dans la qualité de propriétaire de la Ville de Paris, explique, pour une large part, la non-coïncidence dans les faits des responsabilités théoriques et réelles.

2' En tant qu'organisme chargé de l'aménagement et de la gestion d'un marché d'intérêt national, la S. E. M. VI. ne pouvait avoir que l'entière responsabilité des opérations menées par elle sur la base des décisions de caractère technique et financier approuvées par les pouvoirs publics. Rappelons seulement, sans faire ici référence à des considérations autres que celles résultant des statuts et conventions, que le Conseil d'administration de la S. E. M. VI. était « investi des pouvoirs les plus étendus pour gérer les affaires de la société et agir au nom de cette dernière », donc pour réaliser l'objet social, et que le Président dudit Conseil assurait, « sous sa responsabilité, la direction générale de la société » ;

cette dernière disposition n'est évidemment pas affectée dans sa portée par la nomination qui fut faite d'un directeur général, salarié de la société. Ainsi, les organes de la S. E. M. VI. étaient les seuls garants du déroulement normal de l'opération. Il était notamment en leur pouvoir de s'opposer à toute décision ou pression susceptible de compromettre gravement l'équilibre d'un programme de travaux assorti de strictes limites financières (600 millions de francs, valeur 1964).

B. — *La ville de Paris.*

1. Les observations qui viennent d'être présentées ci-dessus quant aux responsabilités de la société d'économie mixte s'appliquent à la ville de Paris dans la mesure où ses représentants détenaient la majorité dans les organes de la société et avaient, en conséquence, la possibilité d'orienter l'action de la société. On peut supposer que meilleur usage de cette possibilité, ou plutôt meilleur exercice de cette obligation, aurait été fait si la ville de Paris n'était une collectivité à statut particulier, placée sous l'étroite dépendance de l'Etat. Il est probable que le Conseil municipal ne s'est pas senti pleinement associé à la construction d'un marché d'intérêt national que l'Etat lui avait en fait imposée, dont il n'avait pas à assurer le financement et qui, en définitive, pouvait apparaître comme une « bonne affaire » puisque la ville demeurait ou devenait propriétaire des installations.

Il reste que le Conseil municipal n'a pas été pleinement informé. Il lui appartenait d'exiger cette information comme il appartenait à ceux qui le représentaient à la S.E.M.VI. de veiller à l'équilibre de l'opération et de rendre régulièrement compte de leur mandat d'administrateur.

En bref, on a assisté à ce paradoxe qu'une collectivité majoritaire dans une société d'économie mixte s'est, ou a été, dessaisie de la maîtrise de l'activité de cette société.

2. Il n'est pas moins paradoxal de constater que le préfet de la Seine, de Paris ensuite, ait dû intervenir à la fois « au nom et comme représentant de la ville » et en qualité de commissaire du Gouvernement.

Cette dualité de fonctions, qui n'aurait pas pu se produire dans tout autre département (à moins que l'organisme de construction ou de gestion ne relève d'un conseil général), était particulièrement inopportune. Elle ne pouvait que contribuer à la confusion des rapports entre l'Etat, la ville de Paris et la société.

Si l'on s'en tient ici au rôle du préfet en tant que représentant de la ville, il importe de rappeler qu'en vertu des dispositions de l'article 4 de la Convention ville de Paris - S. E. M. VI., le préfet avait communication, préalablement à toute exécution de tous les projets de travaux (avec plans, devis descriptifs et estimatifs) et qu'il devait faire connaître ses observations sur ces documents ou les approuver, étant précisé que ces projets devaient être établis dans la limite des avant-projets adoptés en 1957 et 1958 par le Conseil municipal, et en tenant compte des obligations complémentaires incombant à la S.E.M.VI. en application des décrets n° 59-55 et n° 59-56 du 6 janvier 1959. Les modifications apportées aux projets étaient soumises à la même procédure. On peut se demander, en conséquence, si le préfet et les services administratifs et techniques de la préfecture auxquels il s'adressait, n'avaient pas la possibilité, grâce à cette importante disposition, de freiner, surtout à partir de 1966, les initiatives techniques qui furent prises et qui, immanquablement, absorbèrent pour partie les crédits affectés aux travaux approuvés.

L'insuffisance et l'imprécision des obligations conventionnelles se rapportant aux opérations de construction du marché sont également à l'origine du dessaisissement du Conseil municipal de Paris. Un exemple est ici fourni par l'article 10 de la Convention passée entre la ville et la S.E.M.VI., article qui prévoit que doivent être annuellement communiqués au Conseil municipal deux rapports que la société est tenue de fournir au préfet de la Seine : l'un relatif à l'activité de la société, l'autre « exposant dans le détail la politique financière suivie, notamment en matière de droits, taxes et redevances perçus sur les usagers ». C'est grâce à une interprétation restrictive, fondée sans doute sur la référence faite aux droits, taxes et redevances, que cette disposition a pu être considérée, à tort selon la commission, comme ne concernant que la seule phase de gestion ; si elle avait reçu régulièrement application dès le début de la phase de construction il est fort probable que l'attention du Conseil municipal aurait été appelée sur l'évolution des conditions de réalisation.

### C. — *L'Etat.*

On ne saurait évidemment mettre en cause la légitimité de l'intervention de l'Etat dans l'organisation d'un réseau de marchés d'intérêt national dans la mesure même où cette organisation constitue un moyen de politique économique générale.

On ne saurait davantage lui contester le droit de contrôler la réalisation et le fonctionnement de chaque marché, mais force est de constater que, dans le cas du marché de Paris-La Villette, les institutions de caractère étatique ont paradoxalement contribué à l'échec d'une opération que l'on s'est plu à présenter comme la plus contrôlée de France.

La commission d'enquête formule à cet égard deux séries de critiques : l'une, de portée générale, concerne la tutelle des marchés d'intérêt national, l'autre, les conditions dans lesquelles tutelle et contrôles se sont exercés à Paris-La Villette.

#### 1° Le comité de tutelle des marchés d'intérêt national.

Le Commissariat général au Plan est à l'origine de la politique des marchés d'intérêt national. En 1956, par arrêté en date du 21 janvier, lui fut adjoint un « Comité permanent d'étude des marchés d'intérêt national et de la distribution des produits agricoles et alimentaires », composé de hauts fonctionnaires, et chargé notamment :

— de l'étude des problèmes posés par les marchés d'intérêt national, par l'approvisionnement de la région parisienne, et par la modernisation des circuits de distribution ;

— de préparer l'application du décret du 30 septembre 1953 ;

— d'élaborer un plan d'ensemble des équipements à exécuter ;

— de proposer les moyens techniques, les mesures d'ordre réglementaire, législatif et financier nécessaires à la réalisation dudit plan.

C'est sur l'avis de ce comité que le Commissariat général au Plan prit, en 1958, la décision d'inviter le Conseil municipal à demander le classement d'intérêt national du marché de gros de Paris-La Villette, et de proposer en contrepartie les modalités de financement que l'on connaît.

Ayant surtout un rôle de proposition, et aussi sans doute par manque de moyens d'action, ce comité ne semble pas avoir été en mesure d'influer sur les conditions de réalisation de chaque marché.

Sa suppression intervient en 1966. Il est alors créé (décret n° 66-585 du 27 juillet 1966) « auprès du Ministre de l'Economie et des Finances, du Ministre de l'Agriculture et du Ministre de l'Intérieur, un comité de tutelle des marchés d'intérêt national », chargé, par délégation permanente desdits ministres, « d'exercer la tutelle sur les marchés d'intérêt national, de coordonner l'action des services compétents, de prendre ou proposer les mesures nécessaires à l'application du décret du 30 septembre 1953 » (puis de l'ordonnance du 22 septembre 1967), et, plus particulièrement :

- d'élaborer les instructions générales concernant la conception, le financement et le fonctionnement des marchés ;
- de prononcer l'agrément du programme de chaque marché ;
- de contrôler la réalisation et le fonctionnement de chaque marché, de donner les instructions nécessaires aux commissaires du Gouvernement ;
- d'approuver le règlement intérieur de chaque marché.

Quant au secrétariat de ce comité, comme de celui de son prédécesseur, il est assuré par la direction générale du commerce intérieur et des prix.

On constate que, par rapport à l'organisme auquel il succède, ce comité dispose d'importants pouvoirs. Malheureusement, il n'en a pas usé pour « contrôler la réalisation » du marché de Paris-La Villette, dont l'originalité et l'ampleur suffisaient à justifier la mise en place d'une surveillance effective. Il était d'autant plus loisible à ce comité, composé de hauts fonctionnaires, d'être informé et d'intervenir utilement que devaient assister à ses séances les contrôleurs d'Etat auprès des organismes gestionnaires des marchés, et, en tant que de besoin, les commissaires du Gouvernement.

Il aurait dû veiller au bon exercice des divers contrôles, en matière financière notamment, et s'ériger en coordonnateur de ces mêmes contrôles.



## 2° Tutelle et contrôles.

L'unité dans la conception et la réalisation du marché de Paris-La Villette ayant fait totalement défaut, et aucune autorité ou institution ne s'étant pleinement sentie responsable, les multiples services ministériels directement ou indirectement intéressés ont pu prétendre, successivement ou simultanément, représenter l'Etat. Dans ces conditions, on a assisté à la dénaturation de la fonction tutélaire dévolue au pouvoir central.

A l'interférence des interventions ministérielles, source de conflits et de retards, s'est superposé un exercice peu satisfaisant des contrôles internes auxquels la société d'économie mixte était soumise.

Ces contrôles se caractérisent par leur multiplicité et avant tout par leur imprécision. C'est ainsi par exemple qu'en matière financière, et pour la phase qui présentait le plus de risques, celle de la construction, deux autorités au moins étaient compétentes, et surtout sans que le rôle de chacune d'elles n'ait jamais été clairement défini : le contrôleur d'Etat pour « l'utilisation de tous moyens de financement », et l'ingénieur en chef du génie rural de la circonscription de la Seine pour « l'utilisation des crédits » et le « déblocage des tranches de prêts ».

En l'absence d'autorité chargée de la coordination, l'imbrication des divers contrôles a suffi à les rendre vains.

On doit encore reprocher aux pouvoirs publics de n'avoir pas suffisamment fait cas des observations présentées par les contrôleurs de la société. Un exemple est ici fourni par la concession de l'exploitation des abattoirs à une société de professionnels (la S. T. A. P.), concession à laquelle le Commissaire du Gouvernement avait pourtant donné un avis défavorable, et qui, en définitive, a donné naissance à une déplorable situation (exploitation sans base contractuelle entre cette société et la S. E. M. VI., déficit considérable).

La commission a d'autre part constaté que les organes de la société avaient, volontairement ou non, mais en toute hypothèse à tort, partagé leur pouvoir de décision avec les contrôleurs placés auprès d'elle ; en ce sens, une concertation a effectivement eu lieu, mais ce ne pouvait être qu'au détriment de la fonction de contrôle proprement dite.

\*

\* \*

L'argument justificatif, souvent exprimé devant la commission, fondé sur l'ampleur et l'originalité de l'entreprise ne saurait être valablement retenu pour expliquer le fonctionnement défectueux des institutions chargées de la réalisation ou du contrôle.

Tout au contraire ces deux caractéristiques faisaient obligation aux collectivités publiques et à la société d'accorder une importance particulière à la préparation des projets et des décisions, et à la prévision des aléas. Certes, nul ne pense que cette élémentaire prudence aurait suffi à assurer le succès de l'entreprise, mais elle aurait atténué les critiques que la commission est en mesure de porter et qui ont leur origine dans l'insuffisance ou l'inadaptation des structures juridiques et administratives. L'application du droit commun à des circonstances exceptionnelles ne pouvait en définitive qu'engendrer l'irresponsabilité.

## CHAPITRE II

### Les données économiques du complexe de La Villette.

Dans l'esprit de ses promoteurs, la construction du complexe de La Villette, comprenant un marché aux bestiaux, un abattoir industriel et un marché d'intérêt national de la viande, s'inscrivait, en 1959, dans une conjoncture économique nationale caractérisée par trois objectifs :

- développer l'élevage et l'exportation des viandes ;
- moderniser les abattoirs et assurer leur concentration ;
- assainir les circuits de la viande.

Or, comme nous allons le voir, le projet de La Villette ne s'est pas inséré dans cette vision primitive. En effet, la politique de développement de l'élevage n'a pas atteint les objectifs qu'on lui assignait et on a assisté au contraire à une détérioration progressive de la production porcine et à une faible expansion de l'élevage bovin. Par ailleurs, si la politique de modernisation des abattoirs a partiellement porté ses fruits en province, celle de concentration ne paraît pas avoir été suffisamment coordonnée. Enfin, le marché de la viande de La Villette, contrarié par le développement de circuits commerciaux nouveaux et le maintien des marchés des Halles, n'a pas connu le développement attendu.

#### I. — LE MARCHÉ AUX BESTIAUX

Comme nous l'avons déjà signalé dans la première partie de ce rapport, La Villette bénéficie d'une longue tradition en matière de commerce des animaux d'élevage : rappelons, par exemple, que ce marché traitait en 1920 : 355.000 gros bovins, 190.000 veaux, 895.000 moutons et 228.000 porcs, chiffres qui avaient atteint respectivement, en 1960 : 353.000, 116.000, 568.000 et 88.000.

Dans un contexte national, caractérisé comme nous allons le montrer par une certaine stagnation, l'activité du marché aux bestiaux de La Villette n'a cessé de décroître dans des proportions importantes, ainsi que le montre le tableau ci-après :

	GROS BOVINS	VEAUX	MOUTONS	PORCS
1957 .....	321.738	138.551	578.002	94.319
1958 .....	319.702	116.473	519.285	106.115
1959 .....	342.951	119.597	563.619	119.672
1960 .....	352.897	116.105	568.096	88.176
1961 .....	364.427	108.968	526.044	59.467
1962 .....	342.671	94.838	506.762	68.614
1963 .....	300.543	79.064	415.076	53.589
1964 .....	253.004	63.510	370.187	55.731
1965 .....	278.348	58.285	364.102	49.884
1966 .....	280.257	50.360	335.366	34.959
1967 .....	299.004	50.209	321.440	27.252
1968 .....	264.854	38.694	266.204	16.233
1969 .....	203.364	18.233	225.431	6.256

Ces chiffres font apparaître, de 1959 à 1970, une réduction de 46 % pour les gros bovins, de 90 % pour les veaux, de 53 % pour les moutons et de 96 % pour les porcs.

Parmi les causes de cette évolution défavorable, l'une des principales tient évidemment à l'échec relatif de la politique de développement de l'élevage. En effet, alors que les objectifs définis par le IV<sup>e</sup> Plan en matière de viande prévoyaient pour la France entière, de 1959 à 1965, une augmentation de 35 % pour le bœuf (1 million à 1.350.000 tonnes), de 23 % pour le veau (350.000 à 430.000 tonnes), de 13 % pour le porc (1.200.000 à 1.350.000 tonnes), de 32 % pour le mouton (123.000 à 162.000 tonnes), les résultats n'ont pas été à la mesure des ambitions initiales. Comme l'indiquait notre collègue Victor Golvan dans son rapport relatif au projet de loi sur l'élevage, en décembre 1966, la production avait atteint, pour 1965, 1.225.000 tonnes pour le bœuf, 411.000 tonnes pour le veau, 1.320.000 tonnes pour le porc et 134.000 tonnes pour le mouton.

A ce propos, le rapporteur de la Commission des Affaires économiques du Sénat ajoutait :

« Dès 1959, les travaux du IV<sup>e</sup> Plan mettaient en relief cette évolution qui tient en partie au fait sur lequel nous reviendrons

dans la suite de ce rapport, que les importants progrès de productivité dans l'agriculture portent davantage sur le secteur végétal que sur le secteur animal. Partant de cette observation, le IV<sup>e</sup> Plan soulignait la nécessité de faire porter l'effort d'orientation sur le développement des productions animales. Ces recommandations sont restées sans effet et le IV<sup>e</sup> Plan s'est soldé, sur ce point, par un échec caractérisé. Alors que selon les prévisions, les taux annuels de progression pour la période 1959-1965 avaient été fixés à 3,8 % pour la production végétale et 5 % pour les productions animales, les taux effectivement atteints ont été de 4,9 % pour les premières et de 3,4 % seulement pour les secondes. Si l'on retient l'année 1961 au lieu de 1959 comme base, il ressort que l'indice de la production animale ne se situe qu'à 108,7 en 1965 alors que celui de la production végétale s'élève à 135,6.

« Ce retard qui affecte chacune des productions animales s'accompagne d'un arrêt caractérisé de la progression du cheptel bovin, porcin ou ovin depuis 1961. »

On conçoit l'ampleur de l'impact de cette évolution défavorable sur La Villette dont la caractéristique était jusqu'alors de traiter le « surplus » de production : l'apport de bêtes sur le marché parisien se trouve réduit par le plafonnement de l'élevage et, surtout, parce qu'une part croissante de la production est traitée au plan régional, compte tenu de l'alourdissement des frais de transport et de l'amélioration des techniques du froid.

Par ailleurs, l'ambition que l'on avait fondée lors du lancement de La Villette sur le développement d'un grand marché de l'élevage national à vocation européenne, favorisé par l'ouverture du Marché commun, a été en grande partie déçue. En effet, une réglementation qui n'apporte pas aux éleveurs les garanties et la rentabilité qu'ils trouvent dans d'autres secteurs de la production a entraîné, pour l'élevage français, un échec particulièrement lourd de conséquences, notamment dans le domaine porcin. Aujourd'hui, la balance commerciale de la France, dans le secteur de la viande est en déficit et notre pays n'est pas en mesure d'assumer le rôle de grand centre européen de la viande sur lequel on avait tablé lors du lancement de l'opération La Villette.

## II. — L'ABATTOIR

Alors que la capacité potentielle du nouvel abattoir de La Villette est de 120.000 tonnes par an, on constate que le tonnage abattu depuis 1960 a évolué comme suit :

1960 .....	124.496 tonnes.
1961 .....	129.206 —
1962 .....	124.731 —
1963 .....	110.222 —
1964 .....	97.626 —
1965 .....	100.669 —
1966 .....	99.425 —
1967 .....	104.655 —
1968 .....	94.225 —
1969 .....	65.013 —
1970 .....	62.317 —

De la lecture de ces chiffres, deux observations se dégagent. Jusqu'en 1968, on constate une relative stabilité des abattages ; par contre, à compter de 1969, année de la mise en service du nouvel abattoir, on enregistre une chute brutale des résultats.

Cette diminution d'activité est d'ailleurs inégalement répartie, ainsi que le montre le tableau ci-après :

Poids des viandes abattues annuellement.  
(En tonnes.)

ANNEES	GROS BOVINS	VEAUX	MOUTONS	PORCS	TOTAL général.
1957 .....	82.414	13.337	13.312	3.893	112.856
1958 .....	75.759	12.232	11.734	3.688	103.413
1959 .....	79.634	12.853	12.617	15.527	120.631
1960 .....	83.769	13.193	13.116	14.418	124.496
1961 .....	89.762	13.539	12.022	13.883	129.206
1962 .....	84.523	13.804	11.257	15.147	124.731
1963 .....	74.269	12.859	9.799	13.295	110.222
1964 .....	63.442	11.444	9.538	13.202	97.626
1965 .....	69.247	10.945	8.710	11.767	100.669
1966 .....	70.886	9.874	7.678	10.987	99.425
1967 .....	73.683	9.657	7.455	13.860	104.655
1968 .....	65.789	7.796	6.434	14.206	94.225
1969 .....	46.296	3.406	2.793	12.518	65.013
1970 .....	42.665	2.943	2.819	13.890	62.317

Ainsi, les abattages de gros bovins sont passés de 83.769 tonnes en 1960 à 46.296 en 1969 et 42.665 en 1970 ; ceux de veaux, de 13.193 tonnes en 1960 à 3.406 en 1969 et 2.943 en 1970 et ceux de moutons, de 13.116 en 1960 à 2.793 en 1969 et 2.819 en 1970.

Cette évolution tient-elle à des raisons d'ordre général liées à la politique nationale de l'abattage ou résulte-t-elle de données propres à l'abattoir de La Villette ?

A. — *Données externes.*

*La Villette dans le plan national des abattoirs.*

La politique française en matière d'abattoirs a été marquée depuis vingt ans par une incontestable ambiguïté. Pour les uns, l'abattoir doit être construit sur les lieux de consommation et c'est à cette conception que répond la reconstruction de La Villette. Pour les autres, au contraire, soucieux d'associer au maximum les éleveurs aux activités d'abattage, il est préférable d'implanter les abattoirs dans les zones de production. En fait, les Pouvoirs publics, tenant compte des arguments des uns et des autres, n'ont jamais réellement tranché le débat et l'on peut dire que les deux politiques ont été poursuivies parallèlement.

Cependant, dès le départ de l'opération de La Villette, la nécessité de disposer de quelques grands abattoirs sur les lieux de consommation a prévalu, compte tenu de l'irrégularité d'approvisionnement dont risquaient de souffrir les abattoirs locaux. Nous n'en voulons pour preuve que les propos de M. Ribera, au Conseil municipal de Paris, au moment même du lancement de l'opération :

« Qu'il s'agisse de la Normandie, de juillet à janvier, du Charolais, de juin à décembre, de la Bretagne et de la Vendée, de mars à avril ou à mai, et, enfin, d'octobre à décembre, des régions de l'Ile-de-France, avec le procédé dit « à l'Auge », Paris constitue un centre permanent d'approvisionnement auquel aboutissent 70 ou 75 % de la production totale de viande française.

« Dans un rayon de 200 à 300 kilomètres, on peut concentrer sur Paris, et pendant toute l'année, la viande provenant des régions les plus différentes de France et les plus productives.

« C'est cette considération qui a justifié l'évolution des conceptions du Ministère de l'Agriculture. Pendant un certain nombre d'années a prévalu une doctrine qui a voulu que l'on porte ses

efforts sur les abattoirs régionaux avec le seul souci du transport de la viande. Mais cette expérience a été largement décevante. Les chiffres sont là pour le démontrer et la communication technique que j'ai reçue avec vous, Monsieur le Préfet de la Seine, du Ministère de l'Agriculture, vient à l'appui de nos affirmations. En effet, les abattoirs régionaux qui sont dispersés ne peuvent avoir qu'une activité saisonnière... »

Cette longue citation situe l'état d'esprit dans lequel a été engagée l'opération de La Villette. Ainsi, au moment où les travaux étaient sur le point d'être lancés, le futur président du Conseil d'administration de la S. E. M. VI. ne doutait nullement du rôle considérable que le futur abattoir devait être appelé à jouer sur le marché français et international.

Un tel choix a pesé — et a continué de peser durant toute la durée des travaux — malgré la mise en œuvre parallèle d'une politique de concentration et de modernisation des abattoirs de province définie dans plusieurs plans successifs.

Rappelons, en effet, qu'un premier plan d'équipement des abattoirs, élaboré de 1958 et 1962, avait permis de jeter les bases d'une politique de concentration de l'abattage qui s'effectuait dans plus de 1.600 petits abattoirs municipaux auxquels s'ajoutaient plus de 21.000 tueries particulières sur lesquelles les contrôles étaient très variables, et dans 140 abattoirs industriels dont 60 % avaient une capacité inférieure à 500 tonnes par an.

Tendant à porter remède à cette situation, un premier plan élaboré en 1962 ne retenait que 641 abattoirs publics. Un second plan, défini par l'arrêté du 8 janvier 1964, retenait : 355 abattoirs publics de plus de 4.000 tonnes de capacité dont 23 abattoirs-marchés, plus 141 abattoirs moins importants implantés dans les régions d'accès difficile.

Ce plan prévoyait, d'autre part, le fonctionnement d'environ 190 grands abattoirs privés de type industriel d'une capacité totale de 400.000 tonnes, contre 2 millions de tonnes pour les abattoirs publics.

S'inscrivant dans le cadre de cette politique, la loi du 8 juillet 1965 accentuait encore cet effort de modernisation et de concentration. En dehors des dispositions concernant l'inspection sanitaire des viandes aux différents stades de leur commercialisation, ce



texte définissait les modalités de gestion des abattoirs et prévoyait la fermeture, dans un certain délai, de ceux d'entre eux ne répondant pas aux normes sanitaires et techniques convenables. L'objectif affirmé était de doter la France d'un réseau d'abattoirs modernes ayant chacun une capacité d'abattage minimale de l'ordre de 4.000 à 6.000 tonnes.

Enfin, la revision des plans antérieurs conduisait le Gouvernement à adopter, dans un arrêté du 22 novembre 1968, les mesures suivantes :

— limitation à 419 du nombre des abattoirs publics pour lesquels la capacité annuelle inscrite au Plan est au total de 2.164.000 tonnes ;

— fixation pour chaque département de la capacité globale des abattoirs en fonction de l'évolution constatée au cours des dernières années ;

— détermination, enfin, pour chaque département, d'un minimum de capacité unitaire pour les abattoirs publics.

\*  
\* \*

Cette politique de rénovation des abattoirs de province se caractérise, ainsi que le montrent les chiffres ci-après, par des résultats non négligeables encore que très partiels en matière de modernisation et par un effort insuffisant de concentration :

**Etat de réalisation du Plan de 1968.**

	NOMBRE	TONNAGE inscrit au Plan. (En tonnes.)
1. Abattoirs complètement modernisés.....	134	711.950
2. Abattoirs modernes avec travaux prévus.....	111	536.250
3. Abattoirs avec travaux en cours.....	63	299.000
4. Abattoirs pour lesquels un projet est établi.....	66	378.100
5. Abattoirs sans projet arrêté.....	45	139.300
<b>Total .....</b>	<b>419</b>	<b>2.164.600</b>

Ainsi, sur les 419 abattoirs publics prévus au Plan, 134 seulement étaient complètement modernisés au début de 1970.

Par ailleurs, le nombre des abattoirs non inscrits au Plan et non fermés est encore particulièrement élevé, ainsi que le montre le tableau ci-joint :

Région Nord.....	45	Champagne .....	15
Région Picardie.....	34	Lorraine .....	52
Région Centre.....	76	Alsace .....	5
Haute Normandie.....	11	Franche-Comté .....	21
Basse Normandie.....	14	Bourgogne .....	42
Bretagne .....	29	Auvergne .....	24
Pays de la Loire.....	17	Provence - Côte d'Azur .....	32
Poitou-Charente .....	23	Languedoc .....	27
Limousin .....	15	Rhône-Alpes .....	49
Aquitaine .....	44		
Midi-Pyrénées .....	59	Total .....	594

De plus, il est à noter que dans un rayon de 50 km environ autour de Paris, 11 abattoirs publics non retenus au Plan continuent de fonctionner ainsi que 47 tueries particulières dans les Yvelines, 37 dans l'Essonne, une dans le Val-de-Marne et 21 ans le Val-d'Oise.

\*  
\* \*

Ainsi, tandis que le Gouvernement développait avec un succès relatif une politique régionale de l'abattoir, l'opération de La Villette, qui n'était pas incluse dans le plan des abattoirs, était poursuivie non sans susciter de vives critiques tant au plan parlementaire qu'au plan professionnel et même gouvernemental.

Citons à ce propos M. Paquet qui déclarait à l'Assemblée Nationale :

« Les abattoirs régionaux installés sur les lieux de production permettront — c'est cela l'essentiel et c'est cela, il faut le dire, qu'on ne veut pas — à des groupements de producteurs dont le IV<sup>e</sup> Plan prévoit la création, de contrôler leur gestion dans le cadre des sociétés d'économie mixte...

« Or, poursuivait l'honorable parlementaire, que voyons-nous actuellement ?

« On a décidé que La Villette constituait un problème à part. C'est à mon avis une erreur énorme, capitale, qui aura une incidence regrettable sur l'ensemble du marché et qui frappe dès le départ notre réforme (il s'agit de la réforme des circuits de la viande entreprise par M. Missoffe) d'inefficacité. »

Le Gouvernement lui-même paraissait aussi partagé. C'est ainsi que M. Pisani déclarait à l'Assemblée Nationale le 11 mai 1962 :

« A la vérité, notre politique consiste à favoriser le développement des abattoirs en zone de production, mais non au point que ces abattoirs représentent la totalité de nos capacités d'abattage.

« L'installation d'abattoirs en zones de production ne laisse d'ailleurs pas de poser des problèmes. En effet, la production ne s'étale pas sur toute l'année de façon équivalente.

« ... Mais je voudrais aborder le problème qui, sans doute, préoccupe surtout l'honorable parlementaire et qui est celui de La Villette.

« Ce problème est résolu au sein du Gouvernement. Après un certain nombre d'études et — pourquoi ne pas le dire ? — de débats, la décision a été prise : premièrement, de poursuivre les travaux entrepris ; deuxièmement, de plafonner la faculté d'abattage de La Villette approximativement à son niveau actuel qui représente un peu plus de 20 % de la consommation parisienne de viande et qui tendra à représenter un pourcentage de plus en plus faible à mesure que cette consommation augmentera ; troisièmement, d'associer, sous une forme encore à définir, les professionnels et, en particulier, les producteurs à la gestion de cet ensemble, afin que les producteurs n'aient pas l'impression que le marché le plus important de France se déroule en dehors de tout contrôle et de tout contact avec eux, qui accomplissent l'acte de production.

« Pourquoi cette décision a-t-elle été prise ? D'abord — pourquoi ne pas le dire ? — parce que les travaux étaient commencés et en grande partie engagés.

« Les travaux étaient engagés ; c'est le premier argument.

« Deuxième argument : il n'est pas anormal, pour des raisons de sécurité, qu'une partie — 20 % de la consommation d'une agglomération telle que l'agglomération parisienne — soit fondée sur un approvisionnement en vif, le reste étant fondé sur un approvisionnement en mort, que ce soit en carcasses ou, dans l'avenir, en caissettes. La répartition même de l'approvisionnement sur plusieurs sources pourrait être un élément de sécurité et d'équilibre.

« Troisième argument : les différentes régions de France atteignant leur maximum de production à des moments différents de l'année, le fait d'avoir quelques marchés urbains permet précisément de remédier à ce déséquilibre.

« Personnellement, j'estime que les inconvénients — que l'on a soulignés à l'envi — de la solution qui a été enfin adoptée sont moindres que les avantages. »

De son côté, M. Missoffe, Secrétaire d'Etat au Commerce intérieur, répliquait :

« L'existence des abattoirs de La Villette va à l'encontre de la régionalisation des interventions de la S. I. B. E. V. C'est absolument flagrant. Tant que ce marché existera, il n'est pas question que des interventions de la S. I. B. E. V. soient organisées de façon régionale. »

Faisant allusion au programme des abattoirs, M. Missoffe déclarait enfin :

« Je vois mal — ou plutôt je vois trop bien — comment on peut à la fois admettre un plan d'ensemble dont on ratifie les idées de base et comment on peut dès le départ apporter une exception de première importance. »

Ainsi, pour le Secrétaire d'Etat, la présence de La Villette contrariait la politique de réforme des circuits de la viande qu'il entreprenait en sa qualité de responsable des circuits commerciaux.

Enfin, les organisations professionnelles n'étaient pas moins divisées. La F. N. S. E. A., ainsi que la Fédération nationale de la coopération Bétail et viande, se prononçaient pour les abattoirs sur les lieux de production.

Cette dernière organisation notamment faisait état du fait que la sécurité donnée aux producteurs par le développement des contrats de production — politique encouragée par le F. O. R. M. A. dès 1960 — joint aux progrès techniques réalisés dans le domaine de la stabulation devait permettre rapidement d'assurer la continuité de l'approvisionnement des abattoirs régionaux particulièrement en ce qui concerne les veaux et les porcs.

Cette donnée ne pouvait en aucune façon être ignorée par le Ministre de l'Agriculture à l'époque où il faisait la déclaration citée ci-dessus.

A l'inverse, la Confédération nationale de l'élevage, dont les relations étroites avec les négociants en bestiaux sont alors bien connues, optait pour la construction de l'abattoir de La Villette dans le cadre d'un marché d'intérêt national.

A cette occasion, elle publiait une note fort importante justifiant le bien-fondé du choix du nouvel abattoir. Cette note concluait ainsi :

« Les organisations responsables de l'élevage estiment en conséquence que la décision de ne pas construire l'abattoir prévu à La Villette serait une grave erreur.

« Elles regardent l'ensemble envisagé à Paris comme un tout dans lequel l'abattoir en préparation, qui promet d'être une très belle réalisation enfin digne d'une capitale moderne, jouera son rôle en assurant la libre concurrence des circuits vifs et morts au bénéfice commun de la production et de la consommation. »

Ainsi, dès le lancement ou dès les premières années de la réalisation de l'opération de La Villette, une dualité de doctrines a pesé sur l'ensemble du problème de l'abattage. Tandis que le Gouvernement faisait sien le plan de reconstruction de La Villette, plan dont on sait aujourd'hui le coût financier et l'échec, une politique de rénovation des abattoirs se dessinait en province et dans le périmètre même de la région parisienne.

Il n'est donc pas étonnant, compte tenu des mesures prises et de la conjoncture économique, que les centres d'abattage se soient développés en priorité dans les régions de production. Il en est ainsi en particulier pour les gros bovins, comme l'indique le tableau ci-après (extrait de la *Revue française d'économie et de sociologie rurales*) :

*Evolution géographique de l'abattage des gros bovins  
de 1961 à 1969 (variation en pourcentage).*

Pays de la Loire .....	+ 3,1 %
Bretagne .....	+ 1,6 %
Poitou-Charentes .....	+ 1 %
Basse Normandie .....	+ 0,7 %
Nord .....	— 1,1 %
Rhône-Alpes .....	— 1,3 %
Région parisienne .....	— 5,9 %

Dans la Région parisienne notamment, le déclin des abat-tages a été particulièrement sensible. Ainsi, alors qu'en 1961 les abattages réalisés représentaient 13,8 % du total national, ils n'en représentaient plus que 7,9 % en 1969.

Si nous confrontons les abattages effectués dans les quatre premières régions de production : Pays de la Loire, Bretagne, Basse Normandie et Picardie et les quatre régions les plus peuplées : Région parisienne, Rhône-Alpes, Nord, Provence-Côte d'Azur, nous constatons que le pourcentage de bétail abattu par rapport au total national est passé de 22,4 % à 28,3 % pour les unes et de 33,9 % à 25,1 % pour les autres.

Dans le cadre même de la Région parisienne, La Villette a été fortement concurrencée, non seulement par les abattoirs de la périphérie immédiate, mais encore par ceux inscrits ou non au Plan.

**Liste des abattoirs publics et privés  
inscrits au Plan et situés dans un rayon de 50 km environ autour de Paris  
avec évolution des abattages de 1963 à 1969.**

	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
<i>Abattoirs publics.</i>							
Meaux .....	2.106	2.408	2.585	3.008	2.652	3.897	3.973
Melun .....	3.154	2.700	3.465	3.529	2.920	2.713	2.679
Tournan-en-Brie .....	1.736	1.522	1.470	1.779	2.020	1.923	2.039
Pontoise .....	4.352	5.089	5.657	5.346	5.145	4.870	4.371
Versailles .....	6.306	8.567	9.954	10.575	12.647	12.416	12.722
Mantes .....	1.895	1.914	2.009	2.238	2.418	2.575	2.693
<i>Abattoirs privés.</i>							
Négoviandes, Couilly — Pont - au - Dames .....	547	894	»	726	383	1.581	3.620
Abattoirs de l'Ouest, Croissy-sur- Seine (78) .....	467	326	395	395	366	369	312
Harang, Houdan (78) .....	1.885	1.934	2.249	2.240	2.342	2.411	2.303
Truffaut, Mantes-la-Jolie (78) .....	7.386	8.016	9.510	9.456	11.011	10.757	11.230
Société Cady, Saint-Arnoult (78) ..	2.462	2.433	2.513	2.570	2.799	2.711	2.750
Raspail Porc, Levallois (92) .....	9.804	11.292	14.188	11.233	13.168	12.262	11.402
La Nationale, Aubervilliers (93) ..	10.794	13.521	15.731	12.973	15.923	14.326	16.740
Société Géo, Kremlin-Bicêtre (94) ..	12.970	12.257	12.815	10.245	9.546	7.076	4.370
S. A. V., Villiers-sur-Marne (94) ..	1.601	1.763	1.637	1.541	2.889	5.065	6.050
Persoons et Bertola (95) .....	1.308	1.415	1.358	1.280	1.163	1.136	1.390
Société Pomeret, Beauchamps (95) ..	1.142	1.852	2.952	2.711	2.871	2.580	2.750

B. — *Données internes.*

*Éléments de dissuasion propres à l'abattoir de La Villette.*

Si la politique générale de l'abattage en France s'est traduite par une modification de l'implantation des centres d'abattage, cette donnée générale ne doit pas être considérée comme la cause essentielle de la chute d'activité du complexe de La Villette. On peut d'ailleurs constater que, de 1960 à 1969, les abattages effectués à La Villette se sont maintenus autour de 100.000 tonnes, en dépit du développement des abattoirs de province. Deux ans avant l'ouverture du nouvel abattoir, on y traitait encore 120.000 tonnes. Les raisons du déclin de cet établissement ne doivent donc pas être recherchées dans le seul cadre de la concurrence Paris-province, mais dans l'analyse d'un certain nombre de données propres au nouvel abattoir. En résumé, il ne s'agit pas de savoir si les abattoirs de province ont attiré les bouchers parisiens, mais plutôt de déterminer les motifs qui ont conduit ceux-ci à quitter La Villette.

Parmi les éléments de « dissuasion », il y a lieu de citer, tout d'abord, le coût de l'abattage. Même si les prestations y sont d'une meilleure qualité, par rapport aux autres abattoirs, les frais supportés à La Villette par les bouchers sont nettement plus élevés. Nous aurons l'occasion d'évoquer en détail ce problème lors de l'étude du fonctionnement même de cette entreprise. Signalons d'ores et déjà la différence de tarif d'abattage entre La Villette (54 F par bovin jusqu'à 250 kilogrammes) et quelques abattoirs de la périphérie : Mantes, 36,30 F ; Argenteuil, 40 F ; Versailles, 31 F.

A ces données d'ordre économique, il convient d'ajouter des considérations particulières à l'établissement lui-même, telles que la rigueur des prescriptions sanitaires, l'existence d'un chantier permanent créant un environnement défavorable et une certaine inadaptation de la profession aux exigences de l'abattage industriel.

En ce qui concerne tout d'abord le contrôle sanitaire, précisons qu'il s'agit d'une amélioration et non d'une aggravation de la qualité du service, l'organisation mise en place répondant à la

réglementation européenne et conditionnant les possibilités d'exportation. Quoi qu'il en soit, l'inspection sanitaire à La Villette a, par exemple, multiplié par dix le nombre des bovins consignés pour cysticerose : une telle consignation, faisant obligation aux bouchers de mettre au froid les carcasses pendant dix jours avant mise à la consommation, n'a évidemment pas été appréciée des professionnels. Ajoutons également l'obligation de ressuage qui contraint les professionnels à soumettre à la réfrigération pendant vingt-quatre heures les bêtes abattues. Les immobilisations qui résultent de ces prescriptions, pesant sur la trésorerie des utilisateurs, les conduisent à donner la préférence à des abattoirs pratiquant, en la matière, des règles moins strictes.

Ainsi, à tort ou à raison, La Villette est considérée comme un abattoir cher et sévère : ces deux éléments ont un impact psychologique certain.

L'existence d'un chantier permanent sur un espace déjà trop étroit a également contribué à limiter la venue de la clientèle.

En troisième lieu, et c'est là une raison qui nous paraît devoir être soulignée, il paraît difficile de concilier les conditions de bonne marche d'un abattoir industriel avec les sujétions tenant aux structures mêmes de la profession. Comment concevoir en effet le fonctionnement continu et rentable d'un abattoir industriel où 140 à 150 bouchers ont la possibilité d'apporter chacun cinq ou dix bêtes et d'exiger la récupération des produits correspondants. Les obligations de service public imposent, en effet, d'accueillir tous ceux qui se présentent. Cette sujétion serait supportable si les fournisseurs de bétail étaient peu nombreux, mais tel n'est pas le cas et l'« atomisation » de la profession est incompatible avec le souci de rendement lié lui-même à la rationalisation de la production. Il est illogique d'utiliser une chaîne d'abattage pour traiter cinq ou six animaux alors qu'elle est conçue pour un débit beaucoup plus important. La nécessité d'identifier tous les quartiers de viande, notamment le cinquième quartier, vient encore alourdir les conditions et les frais de fonctionnement de l'abattoir. Il s'agit là d'un problème fondamental que plusieurs sénateurs, notamment M. Driant et notre regretté collègue M. Errecart, avaient abordé lors de l'examen du projet de loi relatif au marché de la viande en 1965.



Cependant, certains grands abattoirs à caractère industriel, implantés en province, liés par contrat avec des groupements professionnels assurant la continuité des livraisons paraissent avoir concilié les obligations de service public avec la nécessité d'une utilisation rationnelle des chaînes d'abattage.

Cet heureux exemple d'association des éleveurs à la production de la viande connaît un succès grandissant et on assiste depuis quelques années à une « privatisation » progressive des abattoirs municipaux, évolution accélérée par les difficultés financières que connaissent ces derniers.

Tous ces éléments ont conduit de nombreux utilisateurs de La Villette à donner leur préférence aux abattoirs voisins. Ce transfert d'activité a pu se réaliser avec d'autant plus de facilité qu'un arrêté préfectoral pris le 3 décembre 1968, c'est-à-dire un mois avant l'entrée en service de l'abattoir, a autorisé les bouchers en gros de La Villette et de Vaugirard à procéder à La Villette à des ventes de viandes foraines. Ainsi, cette autorisation a-t-elle permis aux bouchers, acheteurs à La Villette de bétail sur pied, de quitter La Villette en tant qu' « abatteurs » et d'y revenir comme commerçants en viande foraine. Il est évident qu'une telle mesure, quels qu'en soient les motifs, n'était pas de nature à assurer au complexe d'abattage le caractère attractif qu'il aurait pu acquérir ou du moins conserver.

En conclusion, l'ensemble de nos observations se ramène à trois :

— sans contester l'incidence du développement de l'abattage sur les lieux de production, la baisse considérable de l'activité de l'abattoir de La Villette n'est pas liée seulement à la mise en fonctionnement des abattoirs de province, ceux-ci ayant été créés bien avant 1969 ;

— ce sont des facteurs internes à La Villette qui ont exercé un effet de dissuasion sur les professionnels, ceux-ci étant d'autant plus enclins à quitter un abattoir devenu trop coûteux qu'ils avaient la possibilité d'y revenir pour commercialiser les viandes abattues à l'extérieur ;

— à ces considérations s'ajoute le problème plus général des abattoirs publics dont les conditions d'approvisionnement et de fonctionnement devraient être modifiées, en accord avec les professionnels, pour tenir compte des impératifs industriels.

Là encore, l'effort d'adaptation des hommes n'a pas suivi le progrès de la technique.

### III. — LE MARCHÉ DE LA VIANDE

Dans sa lettre du 18 octobre 1958, M. Etienne Hirsch, Commissaire général du Plan, rappelle que « le principe de la création à La Villette d'un nouveau marché des viandes permettant de décongestionner les Halles centrales a été admis par le Comité permanent des marchés d'intérêt national siégeant au Commissariat général du Plan. Les études effectuées par le comité, poursuit la lettre de M. Hirsch, ont montré qu'il serait plus rationnel et économique d'implanter le futur marché dans l'enceinte même des abattoirs auxquels il serait intégré à la faveur de la reconstruction de ceux-ci ».

En d'autres termes, il s'agissait de créer sur l'emplacement de l'ancien abattoir de La Villette un marché, où la concurrence pourrait librement s'exercer, permettant la vente annuelle de 400.000 tonnes de viande de boucherie et charcuterie, 55.000 tonnes d'abats et 55.000 tonnes de volailles et gibiers. C'est dans une telle perspective qu'a été entreprise la construction d'une immense salle de vente dont nous définissons par ailleurs les caractéristiques et retraçons les vicissitudes. Cette concentration du marché aurait eu également pour résultat de régler le problème des Halles centrales dont tout le monde constatait à l'époque qu'il ne pouvait être résolu par des arrangements « médiocres ».

Compte tenu de la décision de création de ce marché, une étude a été confiée à la S. E. D. E. S. pour déterminer l'importance à donner aux installations de vente : il s'agissait de réaliser un marché unifié de la viande ayant, en dehors de son rôle national, une vocation internationale marquée. Ce dernier point a été d'ailleurs souligné le 12 décembre 1957 au Conseil municipal de Paris par M. Ribera qui rappelait que La Villette était à l'époque le premier centre d'exportation, notamment vers la Sarre.

Cette vocation internationale explique que La Villette ait été retenue initialement comme marché de référence pour l'application du règlement « viande bovine » de la C. E. E.

Ainsi, dès le départ, la volonté du Gouvernement de faire de La Villette un marché unifié destiné à servir de régulateur et de fournisseur, tant au plan national qu'international, était-elle nettement marquée : la capacité de 400.000 tonnes pouvait être considérée comme un objectif raisonnable dans la mesure où une politique d'assainissement et de réorganisation des circuits de la viande devait être parallèlement mise en œuvre. Or, on constate que ce marché n'a pas été unifié et que les ambitions internationales fondées sur sa création se sont révélées vaines.

Le tableau ci-après prouve, en effet, que, si la totalité de la viande traitée à Paris dépasse ou avoisine 350.000 tonnes depuis 1959, le marché de La Villette (criée et chevillards) ne traite qu'un tiers environ de ce total. Ainsi, en 1970, le pavillon des Halles (marché officiel) a traité 118.121 tonnes, le périmètre des Halles, 101.918 tonnes et La Villette, 132.000 tonnes.

ANNEES	MARCHE officiel (Halles).	PERIMETRE des Halles.	CRIEE La Villette.	CHEVILLARDS de La Villette.	TOTAL (en tonnes).
1954	94.395	76.618	52.287	71.890	295.490
1955	104.396	90.192	55.726	75.190	325.504
1956	103.725	93.249	56.574	75.160	328.768
1957	104.393	95.438	56.428	76.969	333.228
1958	96.274	99.857	55.518	73.575	325.224
1959	100.760	107.419	59.299	77.359	344.837
1960	103.922	105.148	61.866	84.844	355.780
1961	102.924	103.594	63.869	93.824	363.711
1962	106.767	78.405	65.824	86.291	337.287
1963	108.608	102.331	68.699	72.950	352.588
1964	109.694	105.850	65.908	62.746	344.198
1965	111.771	109.396	66.424	68.422	356.013
1966	117.324	107.514	65.228	69.726	359.792
1967	121.291	105.120	67.128	74.280	367.819
1968	120.712	103.982	67.910	75.593	368.197
1969	116.399	103.313	66.126	65.260	351.098
1970	118.121	101.918	66.403	65.965	352.407
	1.841.476	1.689.344	1.061.017	1.270.044	5.861.881

Il est donc évident, quelles que soient les critiques que l'on puisse formuler à l'encontre du coût de construction de la salle des ventes de La Villette, que la capacité envisagée de 400.000 tonnes n'était pas exagérée, dans l'hypothèse d'une unification du marché.

Mais la politique de concentration du marché parisien de la viande, qui devait être assurée en particulier par l'existence d'un

périmètre de protection, n'a pas été appliquée. Par ailleurs, d'autres formes de commercialisation sont venues limiter la croissance du tonnage traité.

En effet, en dépit de l'accroissement de la consommation de la population de l'agglomération parisienne, le poids total de la viande traitée sur les trois marchés est resté stable au niveau de 350.000 tonnes, en raison notamment du développement des ventes directes de viandes aux centrales d'achat, aux « grandes surfaces » et aux collectivités publiques. Ceci explique le déclin très net du rôle des marchés parisiens où un pourcentage croissant des viandes est livré aux distributeurs de gros ou de détail *sans transiter ni aux Halles, ni à La Villette.*

Cette forme moderne de distribution s'étend rapidement dans les grandes agglomérations. Au 1<sup>er</sup> janvier 1969, 1.045 supermarchés et 26 hypermarchés ont réalisé un chiffre d'affaires de 1.600 millions de francs en viande fraîche, soit 9 % environ du chiffre d'affaires total de la viande fraîche en France. Au 1<sup>er</sup> janvier 1970, 1.526 supermarchés et 70 hypermarchés ont réalisé près de 12 % du commerce de détail des viandes. Les prévisions d'ouverture de grandes surfaces permettent de penser que leur part de vente de viande fraîche au détail atteindra près de 15 % de l'ensemble national au 1<sup>er</sup> janvier 1971.

Par ailleurs, en ce qui concerne Paris, ce mouvement ne peut que s'accroître du fait du coût très élevé du passage des viandes dans le marché de La Villette. Les circuits directs s'en trouveront encouragés et avec eux, la fonction de gros et d'expédition.

\*  
\* \*

Ainsi, au terme de cette analyse sommaire des données économiques qui ont présidé à l'implantation du complexe de La Villette, l'observateur ne peut manquer d'être frappé par l'inadaptation des installations aux besoins du consommateur de 1971 :

— inadaptation du complexe au niveau actuel de notre production de viande de boucherie et à l'orientation de notre politique de l'élevage : La Villette souffre de notre déficit en cheptel et du transfert sur les lieux mêmes de production de la plupart des transactions concernant le bétail ;

— inadaptation des structures professionnelles traditionnelles trop « atomisées » à la conception même de l'abattoir industriel ;

— inadaptation d'un abattoir, dont les possibilités dépassent largement le cadre parisien, directement concurrencé par les établissements similaires implantés à la périphérie de la capitale ;

— inadaptation d'un marché de la viande dont l'activité est menacée par le développement des ventes directes aux consommateurs et la progression de la politique contractuelle.

### CHAPITRE III

#### **Les données techniques de l'opération « La Villette ».**

Les données techniques en fonction desquelles a été conçu, puis réalisé, le complexe de La Villette expliquent en partie, si elles ne les justifient pas toujours, les raisons d'une situation qui se caractérise, d'une part, dans le domaine des investissements, par une incessante escalade du coût du projet et par l'apparition d'un dépassement de l'ordre de 33 % de la dernière réévaluation approuvée en 1966 par le Gouvernement et considérée comme un plafond, d'autre part, dans le domaine de l'exploitation, par un lourd déficit dont la révélation est à l'origine directe de l'ouverture du dossier de La Villette et de la remise en cause de l'objet même pour lequel ce projet avait été arrêté.

Avant de procéder à l'examen des conditions dans lesquelles ont été conçus et réalisés les principaux éléments du complexe de La Villette, un certain nombre d'observations générales s'imposent qui permettent de situer le contexte et les données de base dans lesquels s'insère le projet. Ces données ont en effet pesé, par la suite, d'un poids très lourd sur sa conception et sa mise en œuvre.

#### I. — OBSERVATIONS GÉNÉRALES

##### A. — *Les profondes mutations du projet de base : source de confusion.*

*Du projet municipal de reconstruction des abattoirs au projet gouvernemental de reconstruction des abattoirs et de création d'un marché d'intérêt national de la viande.*

a) Le projet approuvé par le Conseil municipal de Paris, le 12 décembre 1957, pour un montant de 120 millions de francs, consistait uniquement à reconstruire sur place un abattoir modernisé et, un peu comme des annexes, un marché aux bestiaux et

une salle de vente. Le marché aux bestiaux était traditionnel et la salle de vente, prévue pour traiter 140.000 à 180.000 tonnes de viande par an, était simplement destinée aux viandes vendues sur place.

Ce projet prévoyait un abattoir semi-artisanal avec des files d'abattage d'une capacité annuelle de 120.000 tonnes au maximum qui représentaient 5 % des abattages français et qui correspondaient sensiblement au volume des abattages alors réalisés à La Villette. *Mais cette solution simple et logique s'est trouvée singulièrement compliquée et, en fait, totalement remise en cause par l'intervention de l'Etat. Cette intervention constitue l'un des tournants décisifs de « l'affaire » à son origine.*

b) En effet, dans le même temps où il approuvait son projet, le 12 décembre 1957, le Conseil municipal de Paris invitait le Préfet de la Seine à poursuivre les pourparlers avec le Ministre de l'Agriculture et le Commissaire général au Plan en vue d'obtenir une participation de l'Etat.

La réponse du Gouvernement, prise après consultation du Comité permanent des marchés d'intérêt national, se traduisait par les lettres des 7 mars et 18 octobre 1958 du Commissaire au Plan qui subordonnait la participation financière de l'Etat aux trois conditions suivantes :

— création d'un marché assez vaste pour permettre le transfert à La Villette du commerce de gros des viandes pratiqué aux Halles ;

— création d'un marché d'intérêt national de la viande à La Villette ;

— création d'une société d'économie mixte au sein de laquelle la ville de Paris disposerait de la majorité.

Ainsi, désormais, l'opération de La Villette est une opération double. Elle consiste, d'une part, à reconstruire l'abattoir, d'autre part, à permettre le transfert du commerce de gros des Halles et à créer un marché unique de la viande.

*C'est un profond bouleversement qui résulte de cette décision du Gouvernement. C'est en fait une opération entièrement nouvelle dans ses dimensions et dans ses conceptions dont il s'agit, sans que soient apparemment remises en cause les données sur lesquelles*

reposait le projet de la ville de Paris et notamment l'implantation à La Villette qui se trouve expressément confirmée sans étude technique préalable sérieuse et l'on peut à bon droit s'étonner que les services techniques consultés sur cette nouvelle conception n'aient pas alors présenté des réserves quant à la localisation retenue pour un tel ensemble. Au contraire, la lettre du Commissaire au Plan confirme expressément cette implantation en ces termes :

*« L'examen de l'avant-projet établi par les soins de la ville de Paris a révélé que l'implantation de ce nouveau marché pouvait être facilement assurée sans bouleverser les plans qui ont par ailleurs reçu l'approbation du Commissariat général et des services techniques intéressés. »*

En outre, cette lettre esquisse le schéma juridique dans lequel devait s'inscrire l'opération :

— recommandation de la formule d'une société d'économie mixte à laquelle seraient concédées la construction et l'exploitation des ouvrages :

— majorité réservée à la ville de Paris au sein du Conseil d'administration de la société, mais dispense pour la ville de prendre en charge le financement de l'opération envisagée ;

— classement du marché de La Villette comme marché d'intérêt national.

Cette décision, qui marque le passage du projet de la ville de Paris au projet gouvernemental d'une toute autre nature, constitue, répétons-le, un tournant décisif de l'opération La Villette. Elle mêle dans un même cadre le projet de reconstruction des abattoirs et le projet de création d'un marché d'intérêt national de la viande qui sont l'un et l'autre de nature différente. Elle jette les bases juridiques administratives et financières qui se révéleront inadapées à une telle opération. Et tout ceci semble avoir été arrêté sans étude préalable vraiment sérieuse.

En bref, on est conduit à penser que cette décision, prise à la légère, est à l'origine de bien des confusions et de bien des contraintes qui ont pesé lourdement sur toute la suite de l'opération. C'est le point de départ de l'enchaînement infernal qui conduira en douze ans à la situation que l'on sait.



## B. — Les conséquences du choix de l'implantation.

1. L'exiguïté et la nature du terrain sur lequel l'Etat avait décidé de reconstruire l'abattoir et le nouveau marché se sont répercutées fatalement, aux dires des hommes de l'art et des techniciens, sur la conception technique du projet en impliquant d'une part, des constructions lourdes et en hauteur, d'autre part, des fondations spéciales qui ont été à l'origine de dépenses supplémentaires importantes pour un certain nombre d'éléments essentiels du complexe (1).

2. Par ailleurs, le fait de reconstruire et d'ouvrir un vaste chantier sur l'emplacement même d'installations dont le fonctionnement continu devait être assuré tout au long de l'opération a été la source de dépenses supplémentaires importantes résultant de l'opération « tiroirs » qu'il a fallu mener et, fait plus décisif encore, a rebuté et écarté maints professionnels las de pratiquer leur activité sur un chantier trop longtemps ouvert avec toutes les contraintes qui en découlaient.

(1) En fonction du caractère particulier des bâtiments du M.I.N., des charges et surcharges de chacun d'eux et du terrain rencontré aux emplacements d'édification, plusieurs types de fondations spéciales ont dû être exécutés :

- pieux préfabriqués battus pour le bâtiment de stabulation et l'abattoir principal ;
- pieux moulés dans le sol par « vibrofonçage » pour l'abattoir principal, l'abattoir « pores » et l'abattoir frigorifique ;
- pieux, puits et parois moulés dans le sol pour la salle de vente et la centrale énergétique.

Le montant des travaux de fondations qui s'élève au total à 17.546.558 F, se décompose comme suit :

ÉLÉMENTS DU COMPLEXE	MONTANT DES TRAVAUX de fondation.	MONTANT TOTAL des travaux.
	(En francs.)	(En pourcentage.)
Bâtiment stabulation.....	1.284.815,55	3,75
Abattoir principal.....	935.953,65	1,06
Abattoir sanitaire.....	443.857,07	4,06
Abattoir « pores ».....	297.233,18	1,80
Bâtiment frigorifique.....	4.232.000 »	3,74
Centrale .....	652.867,47	1,79
Salle de vente :		
Travaux exécutés.....	9.299.735,19	} 2,17
Travaux non exécutés.....	400.096,02	
	<b>17.546.558,13</b>	

C. — *L'absence d'une conception d'ensemble  
basée sur des études préalables.*

1. Enfin, une confusion grave paraît résulter du fait que, malgré la décision de créer à La Villette un complexe d'une tout autre nature que celle du projet initial de la ville de Paris, on ait conservé ce projet comme base technique du nouvel ensemble, ce qui entraînait *ipso facto* que l'on conservât également l'équipe des architectes qui l'avaient conçu. Normalement, l'ouverture d'un nouveau concours s'imposait pour ce nouveau projet. Faute d'avoir procédé de cette façon, il semble que l'on se soit constamment référé aux études techniques du projet initial et que l'on ait toujours manqué d'études sérieuses basées sur une conception d'ensemble du nouveau projet. Sans doute des études techniques partielles ont-elles été entreprises au fur et à mesure de la longue réalisation des divers éléments du complexe, mais on ne peut manquer d'être frappé par l'absence de conception d'un programme d'ensemble basé sur de nouvelles études de ce nouveau projet.

2. La preuve en est que le nouveau programme technique de 245 millions, adopté le 12 juin 1961 par les quatre ministres intéressés et qui ouvre la phase « gouvernementale » de l'opération de La Villette, ne repose pas et ne pouvait pas reposer sur des projets techniques et financiers sérieusement étudiés. On s'est alors contenté d'actualiser l'estimation de 1957 sans refaire les plans. On augmente, forfaitairement, de 50 % le coût de la salle de vente mais on ne majore alors ni les frigorifiques, ni les bureaux, ni les voies de circulation, ni les parkings dont l'importance est cependant la conséquence directe du nombre des clients.

De même, la nouvelle estimation de 358 millions, approuvée par deux comités interministériels, ne tient compte que du nouveau calcul de la stabulation des abattoirs et des frigorifiques et se contente pour les autres éléments d'appliquer un coefficient de revalorisation des prix de l'époque.

Il en est encore ainsi, lors de la dernière estimation globale, dite « sérieuse », de 1964-1966, de 600 millions, approuvée en comité interministériel le 24 mai 1966. Certains éléments, tels la centrale énergétique et la salle de vente, étaient encore basés sur

des études techniques notoirement insuffisantes qui expliquent pour une large part le dépassement constaté lors de la réévaluation de 1969.

*A aucun moment, le Gouvernement n'a été en présence d'un projet d'ensemble et donc d'une estimation globale reposant sur « des études techniques et financières sérieuses ». Ceci explique qu'il ait été conduit, à trois reprises, à ratifier des réestimations dont le caractère provisoire ne pouvait lui échapper et qui ne pouvaient conduire qu'à des dépassements successifs.*

3. Comment peut-on expliquer et à qui faut-il imputer cette insuffisance des études qui s'est manifestée tout au long de l'opération et qui explique, pour une large part, l'escalade ?

On tentera, en conclusion, d'apporter en toute objectivité une réponse à cette question essentielle.

*Mais il paraît certain que la superposition qui s'est produite au départ, sur le plan technique, du projet de la ville de Paris et du projet gouvernemental explique que le complexe de La Villette ait été réalisé progressivement, sans qu'une conception d'ensemble du programme ait été préalablement et clairement définie.*

4. *La prolongation de la durée des travaux.* L'insuffisance des études préalables, si elle explique les nombreux compléments techniques et les rallonges financières qu'il a fallu apporter au projet initial, s'est également traduite par une prolongation caractérisée de la durée des travaux. En principe, il avait été prévu que les travaux devaient être terminés le 1<sup>er</sup> janvier 1966, date fixée pour l'ouverture du nouveau marché. En fait, ceux-ci n'étaient engagés qu'à environ 80 % en 1969 lorsque fut décidé l'arrêt de l'opération. Indépendamment de l'incidence des dépréciations monétaires, cette situation est à l'origine de dépenses supplémentaires importantes et notamment de charges financières qui augmentent singulièrement le coût véritable de l'opération.

D. — *Un consensus général pour une opération prestigieuse et sans précédent a donné à l'opération « La Villette » un caractère de « prototype ».*

Une autre raison qui explique sans doute les incertitudes et les difficultés rencontrées dans la définition et l'étude du projet réside dans le climat général d'euphorie et d'urgence qui a présidé au démarrage et à la mise en œuvre du complexe de La Villette.

Les prises de position officielles de ceux qui se trouvaient concernés à un titre ou à un autre par le projet traduisent, en effet, un « *consensus quasi général* » sur la nécessité de faire à La Villette « *un grand ensemble doté des installations les plus modernes possibles* ».

Qu'il s'agisse des architectes et bureaux d'étude, de certains représentants du Conseil municipal au Conseil d'administration de la Société d'économie mixte ou des différents ministères de tutelle — excepté, en 1961-1962, le Secrétaire d'Etat au Commerce intérieur — on ne peut manquer d'être frappé par l'importance que les uns et les autres attachaient alors au caractère prestigieux de l'opération, quel que fût le coût qui devait en résulter. Laissons la parole aux intéressés :

— Lors de la séance du Conseil municipal de Paris du 12 décembre 1957, le rapporteur de la Commission du Budget, qui devait être par la suite le premier président de la S. E. M. VI., déclarait : « Si j'avais pour mes collègues et moi-même, qui avons suivi ces travaux, une ambition, je souhaiterais que dans dix ans — car bien entendu c'est un programme à longue échéance que nous voulons voir démarrer l'année prochaine et qui s'échelonne sur un certain nombre d'années — c'est que dans dix ans, quand cette œuvre sera accomplie, lorsqu'elle aura porté ses fruits, nous puissions faire visiter à La Villette le grand marché de la viande et des abattages modernes avec le même orgueil du point de vue de la technique française, que nous faisons visiter à l'heure actuelle le centre de Saclay ou les usines de Flins ».

— Par une lettre du 13 mars 1961 adressée au Ministre de l'Agriculture, le Ministre des Finances présente les observations suivantes sur le programme d'ensemble des travaux du M. I. N. de Paris-La Villette :

« Il ne m'est pas possible de donner mon accord à la rédaction des alinéas 3 et 4 de la rubrique : moyens prévus pour la réalisation du programme d'abattage.

« Le troisième alinéa exprime le souhait que des études soient faites en vue de rechercher un meilleur rendement, sans que toutefois ce dernier atteigne les cadences relevées dans les abattoirs industriels étrangers.

« Le quatrième alinéa propose une cadence d'abattage double de celle primitivement prévue dans le programme d'ensemble et qualifiée d'extrêmement lente.

« D'une part, admettre, *a priori*, des normes inférieures à celles des abattoirs étrangers est évidemment inopportun ; d'autre part, la cadence d'abattage envisagée est encore très inférieure au rendement moyen des abattoirs français les plus modernes.

« Il est fait état aussi de files de travail : cette terminologie laisse supposer que subsisteraient certaines techniques pratiquées actuellement dans le vieil abattoir.

« Il ne saurait être question de reconstruire l'abattoir de La Villette en maintenant des traditions anciennes et des techniques qui font l'objet de critiques sévères, tant au point de vue sanitaire, qu'au point de vue économique.

« Le nouvel abattoir devra comprendre des installations modernes et les techniques d'abattage qui y seront pratiquées devront permettre d'assurer un rendement au moins comparable à celui des abattoirs déjà en fonctionnement en province ou à l'étranger. »

— Lors de la réunion du conseil d'administration de la S. E. M. VI. du 30 octobre 1961, le préfet de la Seine, commissaire du Gouvernement, rappelle que « lorsque le Gouvernement a décidé de faire le marché d'intérêt national de La Villette, il s'est déclaré prêt à accorder tous les moyens propres à *une réalisation de tout premier plan*. Il faut donc faire le nécessaire, sans gaspillage évidemment, même si les prévisions initiales doivent être dépassées ».

— Dans une brochure du « *Courrier des Abattoirs* » consacré au M. I. N. de Paris-La Villette, l'équipe des architectes écrivait : « Le marché d'intérêt national de Paris-La Villette représentera, en Europe, dans les domaines de l'abattage, des traitements et de la commercialisation des viandes, *le complexe industriel le plus important qui ait été réalisé jusqu'à ce jour* ».

— Dans la *Revue du Génie rural* d'octobre 1968, le président de la S. E. M. VI. écrivait : « *L'abattoir industriel de La Villette sera à la fois le plus important et le plus moderne d'Europe... Cet abattoir trouvera sa place au centre d'un ensemble complet et*

pratiquement unique au monde... En confiant à une société d'économie mixte *la charge et la responsabilité* de mener à bien une telle entreprise, les pouvoirs publics ont, avant la lettre, misé sur les vertus de la participation ».

— Dans la même revue, le président de l'Union générale des Syndicats de Mandataires, qui semblait encore à cette époque ralliée à l'opération, écrivait : « L'extension du rôle ainsi imparti à La Villette allait donner à ce projet *une ampleur exceptionnelle, puisqu'en fait, sa réalisation devait dépasser en importance tout ce qui existe à ce jour dans le monde entier.*

« Il n'était pas dans notre propos de nous appesantir sur les réalisations techniques qui donnent au nouveau marché son caractère accentué de modernisme dans le meilleur sens du terme, le plaçant à la pointe du progrès. Mais nous tenions à attirer l'attention sur les principales innovations qui doivent assurer le succès du marché. »

*Cette obsession « du grand et du prestigieux », où la volonté politique et l'inclination technocratique se rencontrent dans un commun accord,* devait naturellement trouver sa traduction dans les conceptions et les modifications des programmes successifs qui ont été approuvées par toutes les instances intéressées. Ainsi, par un étrange paradoxe, le projet prend de l'ampleur dans le même temps où l'évolution du marché se caractérise par le développement de l'abattage sur les lieux de production et la transformation des circuits de commercialisation et où, corrélativement, les perspectives d'abattage dans les centres de consommation s'amenuisent.

Cette option devait avoir pour effet de donner à l'opération un caractère de « prototype » avec tous les aléas qui en découlent. Elle a fait de La Villette *un immense chantier expérimental* caractérisé par l'ampleur inhabituelle des problèmes posés par les quantités qui devaient y être traitées, par l'étendue géographique des installations, par le recours à des techniques de pointe. Ceci explique en partie la marge d'imprévu, la remise en cause trop fréquente des projets insuffisamment étudiés et les retards intervenus dans l'exécution des travaux. *Les architectes et les techniciens ne semblent pas avoir été à même de maîtriser pleinement les incidences de la nouvelle conception du projet et ont été trop souvent pris de court.*

## II. — LA CONCEPTION ET LA CONSTRUCTION DU COMPLEXE DE LA VILLETTE

Les installations de ce qui devait être le marché de La Villette comportent quatre éléments principaux, à savoir :

- le marché aux bestiaux et les bâtiments de stabulation ;
- l'abattoir et ses annexes ;
- le marché de la viande et la salle de vente ;
- le marché aux cuirs et le bâtiment des cuirs.

Pour la commodité de l'exécution d'un projet aussi complexe, l'ensemble a été divisé en 1964, c'est-à-dire assez tardivement, en six tranches techniques sur lesquelles étaient basées les estimations financières. L'expérience montrera combien, en fait, ce nombre de tranches était insuffisant pour assurer un contrôle satisfaisant des dépenses et de l'avancement des travaux.

Ces six tranches se décomposaient comme suit :

1° *Les infrastructures communes et les services généraux*, notamment la centrale d'énergie ;

2° *Le marché aux bestiaux et le bâtiment de stabulation ;*

3° *L'abattoir et ses annexes ;*

4° *Le bâtiment des frigorifiques ;*

5° *La salle de vente ;*

6° *Les bâtiments annexes* : bâtiments des cuirs, des sous-produits, d'opothérapie, bâtiments administratifs.

Pour faciliter le rapprochement entre la présente analyse technique et l'analyse financière, on s'en tiendra à cette classification en faisant apparaître les principales causes d'augmentation entre l'estimation (1964-1966) et la nouvelle estimation du programme en juillet 1969.

A. — *Les infrastructures communes et la centrale d'énergie.*

Cette tranche qui englobe l'ensemble des services communs du complexe enregistre, de 1964-1966 à 1969, un pourcentage d'augmentation de 65 %, particulièrement important et qui est dû, pour une large part, semble-t-il, à l'insuffisance des études techniques et financières préalables. Au nombre des chefs d'augmentation, on peut citer : les travaux provisoires pour la stabulation et les échaudoirs, le tunnel ferroviaire sous le canal de l'Ourcq, les installations de la centrale d'énergie, la réalisation de divers sondages et études de sol pour la salle des ventes.

Deux points ont retenu l'attention de la commission : le tunnel ferroviaire et la centrale d'énergie.

1° Le tunnel ferroviaire sous le canal de l'Ourcq.

Le percement d'un tunnel ferroviaire sous le canal de l'Ourcq pour l'embranchement ferré desservant la salle de vente était prévu dans la réévaluation 1964-1966 afin de dégager les voies de circulation en surface et rendre le trafic ferroviaire indépendant de la circulation fluviale. Ce travail qui paraît avoir entraîné un supplément de dépenses important (110 %) par rapport à l'estimation de base, s'expliquerait par la construction de parois moulées en béton, exigée par les services techniques de la ville de Paris en raison de la proximité des boulevards extérieurs et de grosses canalisations d'eau.

Par ailleurs, il est apparu nécessaire en cours d'exécution, de procéder à des travaux d'injection de ciment qui seront repris dans des « ordres de service de régularisation ».

Une participation a été réclamée à la S. N. C. F. mais celle-ci ne semble pas prête à donner suite à cette réclamation.

Il est permis de se demander si l'augmentation de la dépense d'investissement ne remet pas en cause la solution du passage en tunnel.

2° La centrale d'énergie.

Réalisée entre juillet 1966 et 1968, à partir des études de la S. E. T. I. F., cette centrale ne semble pas avoir été prévue dans le projet de 1961, si ce n'est sous la forme d'un bâtiment vide dont la destination et, par suite, l'équipement, n'avaient pas été définis.



Ce n'est qu'en 1964-1966 que la S. E. M. VI., pour s'assurer contre les risques de coupure de courant en cas de grève à l'E. D. F., inclut ce projet de centrale associant la production de courant électrique et de vapeur au sein d'un ensemble autonome, dont la rentabilité ne pouvait être envisagée — mais pouvait-elle l'être ? — que dans la mesure où le complexe de La Villette fonctionnerait au rythme escompté. Il était, en effet, prévu qu'en période de fonctionnement normal du complexe, l'énergie nécessaire serait produite en partie par cette centrale autonome et en partie achetée à l'E. D. F. et, pour la vapeur, à la Compagnie parisienne de Chauffage urbain (C. P. C. U.), la centrale autonome permettant de couvrir 40 % des besoins en électricité et 65 % des besoins en énergie thermique. Des installations ont donc été prévues pour la réception (et la transformation) de l'électricité et de la chaleur nécessaires pour couvrir le reste des besoins. En outre, des installations assurent la production de froid à trois niveaux de température.

Évalué à 26,5 millions dans le projet de 1964-1966, approuvé par le Comité interministériel du 24 mai 1966, le coût estimatif de cette centrale est chiffré à 36 millions lors de la réévaluation de 1969, ce qui correspond, en francs 1964, à une augmentation de l'ordre de 36 %.

Les dépassements découlent pour l'essentiel de l'insuffisance de l'évaluation initiale, reposant sur un projet déjà largement dépassé au moment de son approbation. Les raisons de ces dépassements résultent, en fait, du souci de sécurité qui paraît avoir obsédé la société sans qu'elle en ait jamais évalué le coût avec précision. Ce souci explique la solution mixte qui combine l'achat d'énergie et une production autonome, le choix d'une centrale thermique pouvant être alimentée en gaz et en fuel, la solution à deux chaudières qu'il faut alimenter et éteindre selon les besoins.

Cette précaution, dont on peut se demander pourquoi elle n'avait pas été prise en considération lors de l'estimation initiale, se révèle aujourd'hui coûteuse. On peut craindre, en effet, que la centrale thermo-électrique ne soit que peu utilisée et que son amortissement ne pèse lourdement sur le compte d'exploitation dont le déficit annuel est estimé, en régime normal, entre 800.000 et 3.200.000 F.

Dans les conditions actuelles, les données de base en fonction desquelles avait été conçue la centrale sont complètement bouleversées. En fait, la centrale ne sert qu'à recevoir de l'E. D. F. du courant qu'elle restitue au complexe « abattoir-frigorifique » et à distribuer la vapeur fournie par le C.P.C.U. en fonction d'un contrat par lequel la S.E.M.VI. s'est engagée à acheter 10.000 thermies/an qui devaient être portées à 30.000 thermies/an dès que serait atteinte la phase de fonctionnement normal du complexe.

Il apparaît, en définitive, que le coût financier de la recherche systématique de sécurité dans l'approvisionnement en énergie du complexe n'a jamais été sérieusement pris en considération et il est à craindre que les équipements coûteux de la centrale ne soient que bien peu utilisés.

#### B. — *Le marché aux bestiaux et le bâtiment de stabulation.*

Le marché aux bestiaux, qui comprend quatre grandes halles, n'a pas fait l'objet de travaux importants (remise en état des toitures, amélioration des dessertes routières et ferroviaires).

Par contre, les anciennes étables ont été remplacées par un bâtiment de stabulation construit de 1962 à 1964 et comportent quatre niveaux plus un grenier pour les fourrages et, en sous-sol, des galeries d'évacuation des fumiers.

Cette tranche ne traduit qu'une augmentation réduite (4,6 %) par rapport à l'estimation 1964. Le principal chef d'augmentation qui fut réclamée par les utilisateurs réside dans l'installation de quatre monte-charges pour le petit bétail. Il est apparu, en effet, une fois le bâtiment de stabulation construit, que les veaux et les porcs ne pouvaient monter par leurs propres moyens les rampes conduisant au dernier étage du bâtiment.

#### C. — *L'abattoir.*

Cette tranche technique, qui connaît une augmentation de 20 % de 1966 à 1969, comprend le bâtiment d'abattage principal et ses annexes : bâtiment d'abattage sanitaire, zone sanitaire et bâtiment destiné à la récupération des sous-produits.

Avant de passer en revue ces divers éléments, on rappellera dans quelles conditions ont été arrêtées les décisions les plus importantes relatives à la capacité du nouvel abattoir et aux techniques d'abattage adoptées.

1° La capacité et les techniques du nouvel abattoir.

Le nouvel abattoir a été conçu pour une capacité de 120.000 tonnes par an en fonction de conditions qui restent confuses, voire contradictoires.

Dès 1957, le projet de la ville de Paris envisageait une capacité de 120.000 tonnes par an.

*Le 8 février 1962, un Comité interministériel « confirme la décision de poursuivre, sur l'emplacement actuel de La Villette, la construction d'un abattoir moderne dont la capacité annuelle n'excèdera pas le quart des besoins actuels en viande de la région de Paris ».*

*Le 11 mai 1962, devant l'Assemblée Nationale, le Ministre de l'Agriculture précise que le Gouvernement a décidé de plafonner la faculté d'abattage de La Villette approximativement à son niveau actuel qui représente un peu plus de 20 % de la consommation parisienne de viande ».*

*Le 20 décembre 1962, dans une lettre au préfet de la Seine, le Ministre de l'Agriculture indiquait que « la capacité normale des chaînes d'abattage à installer ne devrait pas dépasser globalement 75.000 tonnes par an ». Il estimait, en outre, que « compte tenu, d'une part, des abattages effectués à Paris au cours des dernières années et, d'autre part, du fait que désormais tout accroissement de la demande parisienne en viande devait être satisfaite par les équipements situés en zone de production, cette installation était suffisante pour pouvoir, en pointe et exceptionnellement, atteindre un tonnage maximum de 100.000 tonnes de viande abattue annuellement ».*

*Cependant, on peut, à bon droit, s'interroger sur les suites qu'eut cette lettre du 20 décembre 1962.*

Sur ce point, l'actuel Ministre de l'Agriculture fait le commentaire suivant :

« Bien qu'il soit difficile de restituer maintenant le contexte exact de l'affaire à l'époque considérée, on peut noter que le Conseil d'administration de la société, informé par le commissaire

du Gouvernement, a approuvé, au début de 1963, le projet établi en 1962 et qui d'ailleurs avait donné lieu à des études très avancées puisque l'entreprise chargée de la manutention venait d'être choisie à la suite de l'appel d'offres ouvert en juillet 1962.

« Parmi les éléments qui ont pu déterminer le conseil, on peut citer le fait que la capacité totale annuelle représentait, tant pour la ville de Paris que pour les usagers, une notion moins fondamentale que la capacité de pointe journalière. La base des longues études faites à cet égard ne semblait pas modifiée. En outre, la sécurité de fonctionnement du service public qu'était l'abattoir en regard de l'approvisionnement de Paris, apparaissait comme un facteur dominant. Le désir de concevoir un outil capable de rivaliser pendant une longue période avec tous les autres abattoirs était aussi présent.

« On peut également ajouter que les études étaient avancées et que la plage de variation des cadences pouvait faire juger non indispensable une révision complète du programme peu compatible avec les délais que l'on s'efforçait de tenir par ailleurs.

« Dans le climat de l'époque évoqué plus haut, une réduction de capacité n'aurait sans doute pas conduit à modifier le nombre de chaînes en fonctionnement. En effet, pour des raisons de souplesse, il était difficile de descendre au-dessous de deux chaînes pour chaque espèce. Pour le gros bétail, les calculs avaient conduit à trois chaînes pour tenir compte des risques de pannes et du problème des congés de personnel. Dans ces conditions, c'est surtout par une réduction de la cadence horaire qu'aurait pu se traduire la modification, ce qui aurait réduit l'économie possible.

« L'approbation renouvelée du projet en 1963 a montré que ces arguments avaient été entendus par les pouvoirs publics.

« Sans doute est-il certain que les installations réalisées sont aujourd'hui considérées comme capables d'assurer un tonnage supérieur à celui envisagé à l'origine. Mais cette situation résulte essentiellement des progrès accomplis depuis lors dans la productivité du travail, et surtout dans l'évolution considérable de la conception même d'une exploitation plus rationnelle des abattoirs publics. »

Ceci signifie en clair, que la lettre du Ministre de l'Agriculture du 20 décembre 1962 est arrivée trop tard, à un moment où les études étaient très avancées et où certains marchés avaient été passés.

Il apparaît, en définitive, que la capacité du nouvel abattoir a été arrêtée d'une manière pour le moins confuse qui ne fait qu'illustrer l'une des caractéristiques de « l'affaire La Villette »

Comment se présente, en fait, la capacité du nouvel abattoir ?

Le programme qui tient compte des besoins aux jours de pointe comprend un ensemble de chaînes mécanisées, à savoir :

- 3 pour les gros bovins ;
- 2 pour les veaux ;
- 2 pour les moutons ;
- 1 pour les porcs.

Il semble que ce soit au cours d'une réunion tenue au Ministère de l'Agriculture le 10 mai 1961 qu'aient été examinées les caractéristiques des chaînes d'abattage et leur nombre. Cette réunion ne fait que tirer les conclusions de la lettre susmentionnée du 13 mars 1961 du Ministre des Finances au Ministre de l'Agriculture.

Selon la direction générale de la S. E. M. VI., la capacité horaire du nouvel abattoir s'établit de la façon suivante :

	NOMBRE de chaînes.	CADENCE horaire d'abattage (1)	POIDS moyen des animaux.	CAPACITE horaire totale (en kilo- grammes).
Gros bovins .....	(2) 3	75	330	74.250
Veaux .....	2	80	80	12.800
Moutons .....	2	250	18	9.000
Porcs .....	1	200	75	15.000
Total .....				111.050

(1) On observera que cette cadence horaire moyenne est en retrait sur les cadences annoncées qui étaient de 80 pour les gros bovins, 100 pour les veaux, 300 pour les moutons, 250 pour les porcs, et qui sont estimées par le Ministère de l'Agriculture à 80 pour le gros bétail, 105 pour les veaux, 275 pour les moutons et 250 pour les porcs.

(2) Le Ministère de l'Agriculture ne retient dans ses estimations que deux chaînes de gros bovins, la troisième étant considérée comme dispositif de secours.

Sur cette capacité horaire moyenne qui s'établit à 111 tonnes, la S. E. M. VI. considère qu'une réduction de 10 % doit être faite pour tenir compte des temps morts de démarrage et de pose, ce

qui donne une capacité réelle de l'ordre de 100 tonnes/heure. La capacité annuelle théorique de l'abattoir résulte donc du nombre d'heures de travail qui est retenue. On rencontre ici l'une des difficultés fondamentales des abattoirs publics qui tient au fait que leurs caractéristiques sont établies à partir des besoins auxquels ils doivent faire face aux jours de pointe. Ceci avait conduit à fixer autrefois une norme de 160 jours de fonctionnement à 6 heures par jour, soit 960 heures, norme qui a été portée récemment à 200 jours à 6 heures de travail par jour, soit 1.200 heures.

Selon que l'on retient l'ancienne ou la nouvelle norme, la capacité moyenne du nouvel abattoir s'établit donc à 96.000 tonnes (1) dans le premier cas et à 120.000 tonnes dans le second, alors que les abattages effectivement réalisés sont tombés de 104.655 tonnes en 1967 à 64.489 tonnes en 1969, année d'ouverture du nouvel abattoir, et à 62.317 tonnes (2) en 1970. *On peut donc considérer qu'actuellement le nouvel abattoir ne marche qu'à moins de la moitié de sa capacité moyenne calculée stricto sensu. Il convient également de noter la chute brutale des abattages qui s'est produite à partir de l'ouverture du nouvel abattoir et que semble avoir provoquée la fuite des usagers traditionnels.*

On se trouve ici en présence du vice fondamental auquel s'est heurtée depuis dix ans toute la politique de modernisation des abattoirs publics et pas seulement celle de La Villette. Il réside dans le fait que les caractéristiques d'un abattoir public sont établies en fonction des besoins aux jours de pointe, soit deux ou trois jours par semaine.

*Si une telle formule pouvait se justifier au temps des abattoirs artisanaux qui n'impliquaient pas de lourds investissements et dont les installations peuvent ne fonctionner qu'un temps réduit sans inconvénient majeur pour l'équilibre d'exploitation, il n'en est plus de même dans les abattoirs industriels modernes qui sont de véritables usines et qui, comme tels, devraient fonctionner au moins 2.000 heures par an pour atteindre le seuil de rentabilité.*

*Dans le cas de La Villette, on ne semble pas avoir mesuré toutes les conséquences de l'option prise pour un abattoir « doté des techniques les plus modernes » et l'incompatibilité profonde entre*

---

(1) Le Ministère de l'Agriculture évalue cette capacité moyenne à 92.700 tonnes.

(2) Dont 13.890 tonnes de viande de porc qui ne proviennent pas du nouvel abattoir mais de « l'Abattoir industriel moderne ».

la conception retenue et le prolongement des errements anciens. Et l'on est conduit, en définitive, à relever :

- une inadaptation profonde de la réglementation des abattoirs publics aux impératifs qui découlent d'une conception industrielle et de chaînes mécanisées ;
- une inadéquation entre la nouvelle conception industrielle et les contraintes auxquelles sont assujettis les abattoirs publics ;
- un défaut d'adaptation des structures et des méthodes de la profession au nouvel instrument mis à sa disposition. Sans doute, les utilisateurs sont-ils parfois fondés à s'élever contre certaines imperfections rencontrées, mais le problème fondamental résidait dans l'absolue nécessité de concilier les exigences :
  - d'une modernisation des méthodes de travail ;
  - d'une évolution des pratiques professionnelles ;
  - d'une concentration massive des activités commerciales.

Dans ce cas comme dans beaucoup d'autres, les problèmes techniques ne se posaient pas à l'état pur. Ils exigeaient corrélativement un immense effort d'information, d'éducation et de préparation des intéressés, fortement attachés à des pratiques traditionnelles, de manière à leur faire comprendre et admettre le bouleversement profond des méthodes et des structures professionnelles et commerciales qu'impliquait l'emploi des nouvelles techniques. Il ne semble pas que l'on ait pris conscience en temps voulu de cette nécessité.

Tout ceci a pesé lourdement sur le coût de l'investissement d'abord, mais surtout sur les conditions d'exploitation de l'abattoir

*La revision de ces réglementations, de ces structures et de ces méthodes aurait dû s'imposer à l'occasion de la reconstruction des abattoirs de La Villette dès lors que, renonçant au système traditionnel, on avait opté pour les techniques les plus modernes.*

Si cette situation explique, pour une large part, les raisons d'ordre général pour lesquelles le complexe de La Villette ne se révèle pas viable dans les conditions actuelles, il est d'autres causes qui ont provoqué la chute des abattages constatée depuis l'ouverture des nouvelles installations.

Certaines, d'ordre économique général, ont été analysées ci-dessus. On rappellera seulement que l'écart entre les prévisions d'activité et les abattages effectifs, s'il est plus caractérisé ici qu'ailleurs, est un phénomène propre à la plupart des abattoirs publics des centres de consommation.

D'autres causes sont plus spécifiques à La Villette. On retiendra en particulier :

— que le plan national d'implantation des abattoirs ne semble pas avoir tenu compte des abattoirs de La Villette. Il est assez surprenant de constater, en particulier, que la Commission nationale des abattoirs, puis la Commission interministérielle qui l'a remplacée, ne semblent jamais avoir eu à connaître du projet de reconstruction des abattoirs de La Villette ;

— qu'une certaine orientation de la politique des abattoirs sur les lieux de production ne pouvait être sans conséquences, sans qu'il faille les surestimer, sur le volume des abattages de La Villette ;

— que le contrôle sanitaire très strict qui s'exerce à La Villette a pu entraîner un détournement de la marchandise vers des abattoirs moins modernes ;

— que les techniques modernes de ressuage ou de réfrigération de 24 heures des viandes font que les animaux abattus à La Villette ne peuvent être vendus que 24 heures plus tard, ce qui oblige les professionnels à supporter un jour de trésorerie et les conduit à préférer des abattoirs moins modernes leur permettant d'échapper à cette charge supplémentaire ;

— que le coût de l'abattage à La Villette paraît plus onéreux qu'ailleurs aux usagers ;

— enfin, que le développement rapide des nouveaux circuits de commercialisation, et notamment des circuits directs hors marché, détourne de La Villette une part croissante du trafic.

*La conception générale des chaînes d'abattage :*

L'aménagement de chaînes commandées électroniquement a entraîné un renchérissement du coût des installations sans améliorer pour autant le coût de fonctionnement. Les chaînes actuelles n'atteignent pas en effet le rendement à l'heure et par ouvrier qui avait été prévu et qui est atteint avec des chaînes plus simples.

Par ailleurs, des travaux complémentaires ont dû être effectués sur les chaînes pour corriger certaines erreurs de conception.



## 2° La chaîne « porcs ».

S'ajoutant à ces constatations majeures, certaines imperfections techniques peuvent être notées qui ont eu pour effet d'aggraver les conditions de fonctionnement de l'ensemble.

C'est ainsi que la Commission a pu constater qu'*après un an et demi d'essais et de modifications, la nouvelle chaîne « porcs », d'un coût sensiblement plus élevé que celui d'une chaîne traditionnelle de même capacité, ne fonctionne pas.* En fait, il apparaît que les professionnels se refusent à faire abattre sur cette chaîne étant donné les mauvaises conditions d'abattage, la complication et la lenteur du circuit.

C'est ainsi que les abattages de porcs continuent d'être effectués dans les installations de l'« Abattoir industriel moderne ». Cette société concessionnaire assure, en principe, jusqu'en 1972, les abattages du secteur porcin à ses frais, risques et périls. Aucune dépense de quelque nature que ce soit n'est supportée par la S. E. M. VI. et les tarifs pratiqués à l'égard des usagers paraissent inférieurs à ceux des établissements privés concurrents. La société concessionnaire est autorisée à conserver, en paiement de ses services, une somme de 0,133 F par kilogramme qui est sans doute sensiblement inférieure aux frais qui résulteraient de l'emploi de la nouvelle chaîne.

Il est paradoxal de constater que la S. E. M. VI. réalise, sur chaque kilogramme de viande de porc abattu par « l'Abattoir industriel moderne », un bénéfice net de 0,032 franc/kilogramme. L'abattage porcin est donc, dans les conditions présentes d'exploitation et parce qu'il n'est pas effectué sur la nouvelle chaîne, le seul secteur du M. I. N. de La Villette qui soit bénéficiaire.

Il n'est pas moins paradoxal d'entendre le représentant d'une des administrations de tutelle affirmer que si la S. E. M. VI. décidait la fermeture de « l'Abattoir industriel moderne » et le transfert de l'activité sur la chaîne industrielle de l'abattoir de La Villette, il est probable qu'à bref délai aucun abattage porcin ne serait plus effectué. En effet, les utilisateurs prétendent que les installations du M. I. N. sont inexploitablement pour des raisons tenant à :

— la longueur du parcours d'accès du lieu de déchargement à l'entrée des chaînes d'abattage ;

— la cadence insuffisante de la chaîne qui serait, par ailleurs, trop longue et le défaut de mise au point de l'échaudage vertical ;

— l'absence de solutions pour la sortie des viandes du fait que les quais de déchargement n'ont pas été installés.

Les exploitants affirment qu'en raison des charges supplémentaires provoquées par l'utilisation de la chaîne du nouvel abattoir, les tarifs devraient être sensiblement relevés, ce qui conduirait à un désamorçage du marché.

*La Commission estime qu'une telle situation appellerait un complément d'enquête permettant de savoir si oui ou non la chaîne « porcs » est réellement en état de fonctionner dans des conditions techniques et économiques satisfaisantes. En l'état présent, cette situation ne paraît pas de nature à faciliter la réalisation du « petit équilibre » d'exploitation de la S. E. M. VI. qui est poursuivie par le Gouvernement.*

### 3° L'abattoir et la zone sanitaires.

Le coût réel de l'abattoir sanitaire paraît avoir presque doublé par rapport au dossier d'agrément technique, ce qui paraît dû principalement à la sous-évaluation des travaux du génie civil dans le dossier des architectes et aux travaux supplémentaires demandés par les services vétérinaires : aménagement de réseaux aériens, installations de vidage sanitaire avec leurs annexes, désinfection des eaux usées...

L'amélioration très caractérisée de l'état sanitaire du cheptel français depuis le moment où a été conçu cet abattoir sanitaire explique que l'importance de l'investissement réalisé soit aujourd'hui gravement disproportionnée par rapport à son emploi. En effet, alors que la chaîne d'abattage a été prévue pour traiter quatre-vingt-dix animaux par jour, il est passé treize animaux par mois en juillet 1969 et douze en août. On peut également se demander si le contrôle sanitaire sévère effectué à La Villette, dans des conditions très remarquables, n'a pas entraîné un certain détournement du trafic.

Quant à la *zone sanitaire* située entre l'abattoir et le bâtiment des traitements des sous-produits, elle fut demandée en 1968, c'est-à-dire assez tardivement, par les services vétérinaires pour procéder aux opérations suivantes :

— regroupement des viandes et produits saisis en provenance de l'abattoir ou des autres secteurs du M. I. N. (salle de vente) ;

— tri de ces produits ;

— préparation des lots destinés à la nourriture des animaux.

Le marché relatif à la construction de cette zone sanitaire paraît avoir été passé sans que la réalisation de cette zone ait été examinée et discutée par la Commission des marchés.

#### 4° Le traitement des suifs.

Un système de transport par air comprimé des sous-produits et notamment des suifs avait été prévu à l'intérieur de l'abattoir pour les diriger vers l'usine de traitement. Mais on dut constater, une fois l'installation faite, que le transport du suif sur de si grandes longueurs entraînait une acidité du produit qui le rend impropre à l'usage alimentaire et en déprécie la valeur. Selon les techniciens, ce n'est que dans le cas où le débit de l'installation serait suffisant, c'est-à-dire l'activité de l'abattoir normale, que l'on obtiendrait une acidité convenable.

La société de fonte, à qui fut concédé le traitement des sous-produits, dut cesser, dès janvier 1970, d'utiliser cette installation. Depuis lors, les suifs sont transportés en bassins sur de petits chariots poussés à la main, ce qui augmente très sensiblement le coût de l'opération de fonte.

On peut s'étonner que la S. E. M. VI. n'ait pas mis le constructeur en demeure d'adapter son installation de transport pneumatique, qui fut coûteuse et reste inutilisée.

#### D. — LE BATIMENT DES FRIGORIFIQUES

La tranche technique n° 4 qui comprend essentiellement le bâtiment des frigorifiques réalisés entre septembre 1964 et 1968, passe de 100 millions de francs dans l'estimation 1964-1966 à 115 millions en 1969, soit un dépassement de 15 %.

Selon la S. E. M. VI., ce dépassement s'expliquerait pour les raisons suivantes :

— augmentation du coût des travaux de fondation en raison des exigences du bureau Securitas ;

— complément apporté, à la demande des services vétérinaires, aux manutentions aériennes pour assurer le transport aérien des abats traités à la salle de vente ;

— diverses mesures de sécurité demandées par l'Inspection du Travail.

La réalisation d'une construction en béton armé, liée aux autres constructions du complexe de La Villette, semble avoir entraîné un coût qui dépasse notablement celui d'un frigorifique de même caractéristique technique construit suivant les normes traditionnelles.

Une partie de ces installations n'est pas en service en raison du non-achèvement de la salle de vente, ce qui représente pour la société une charge financière importante.

#### E. — LA SALLE DES VENTES ET SES ANNEXES

Lors de l'estimation de 1962, approuvée en Comité interministériel du 4 février 1963, la salle des ventes, élément essentiel du M. I. N. de La Villette, avait été évaluée sur la base d'un projet très sommaire par simple actualisation du chiffre fixé en 1959 (65,8 millions).

L'estimation approuvée par le Comité interministériel du 24 mai 1966, si elle repose sur un projet plus élaboré, n'est encore que très partielle.

C'est ainsi que la tranche technique n° 5, qui comprend la salle de vente et ses annexes, connaît une forte progression du coût estimatif qui passe de 260,5 millions en 1964-1966, à 364,7 millions en 1969 (dont 257,5 millions pour la salle de vente proprement dite, 86,5 millions pour les parkings, voiries et embranchement ferré, 20 millions au titre des honoraires).

Comment s'explique le mécanisme de ces dépassements ?

La création du marché d'intérêt national de la viande à La Villette a été expressément voulue par l'Etat qui en a fait la condition de son financement du projet. Par délibération du 1<sup>er</sup> décembre 1958, le Conseil municipal de Paris a accepté ces propositions. L'objectif est double. Il s'agit, d'une part, de transférer à La Villette le marché de la viande actuellement implanté aux Halles, d'autre part, de créer un grand marché à vocation nationale, voire internationale.

Cette option entraînait nécessairement des installations complexes qui devaient permettre non seulement les opérations de vente proprement dites, mais aussi celles de réception, d'expédition et de conservation. Il s'y ajoute les organes de transmission et d'information instantanée que doit comporter un grand marché moderne. *S'il paraît logique de lier la modernisation des abattoirs au réaménagement nécessaire du marché parisien de la viande qui ne pouvait plus être maintenu aux Halles, la question se pose de savoir si une telle opération devait être faite sur l'emplacement même de La Villette qui semble avoir été retenu sans études techniques et économiques préalables vraiment sérieuses.*

Dans quelles conditions et dans quelles perspectives à court, moyen et long terme du développement et de l'évolution du marché de la viande ont été déterminés les tonnages prévus ?

Dans quelles conditions est-on passé du projet initial de la ville de Paris qui retenait un tonnage de 140.000 à 180.000 tonnes au projet du marché d'intérêt national où la salle de vente passe finalement à un volume de trafic prévu de 400.000 tonnes par an ?

Il est difficile de répondre clairement à ces questions fondamentales tant est grande la confusion qui semble avoir présidé au long processus d'élaboration de ce projet.

En fait, il semble que l'étude de la salle des ventes ait été faite en considération d'un programme de base préparé par la Direction du commerce intérieur et qui figurait en annexe au dossier de réévaluation de 1964-1966. Ce programme a donc été adopté avec ce dossier. Cependant, les études techniques sur lesquelles était basée l'estimation 1964-1966 de la salle de vente étaient alors reconnues comme notoirement insuffisantes et il n'est

pas étonnant, dans ces conditions, que les dépenses supplémentaires afférentes à cette tranche dans la réévaluation 1969 soient aussi importantes (104 millions).

Les dispositions techniques du projet, et notamment la structure de la salle de vente (nombre de niveaux, surface totale) n'ont en effet été discutées qu'au cours d'une réunion qui s'est tenue le 11 mai 1966, donc postérieure à l'estimation 1964-1966, en présence des autorités de tutelle. Le Comité interministériel du 24 mai 1966, qui a approuvé la réévaluation 1964-1966 ne pouvait ignorer ces données dont il n'a pas tenu compte.

D'une façon générale, les études et négociations postérieures à 1965 paraissent avoir conduit à des augmentations de surfaces occupées qui impliquaient de nouvelles augmentations de surface de planchers.

C'est ainsi que les surfaces totales de planchers aux divers niveaux de la salle de vente passent de 201.475 mètres carrés à 352.700 mètres carrés dans le dernier état du projet, soit une augmentation de 75 %, la superficie de la salle de vente proprement dite (niveau 2) étant portée de 47.300 mètres carrés dans l'estimation 1964-1966 à 51.500 mètres carrés.

Par ailleurs, l'imprécision du projet initial de manutentions aériennes s'est traduite par une augmentation de près de 12 millions des prévisions du projet 1964-1966. Il est vrai qu'il s'agissait de mettre au point un système de distribution par convoyeurs aériens d'une longueur totale de 35 kilomètres environ, liés à un ordonnancement mécanographique ou électronique qui représentait une innovation n'ayant aucun précédent connu (1).

De plus, le nombre des engins de manutention utilisés et le stockage des engins vides n'ayant pas été déterminés, il a fallu prévoir l'utilisation d'une partie du sous-sol pour le stockage de ces engins.

Enfin, la ventilation des sous-sols exigeait des ouvrages d'évacuation des gaz qui ont conduit à étendre l'emprise de la salle de vente.

---

(1) Le réseau de manutentions aériennes de l'ensemble du complexe comprend au total 135 kilomètres de rails manuels et 35 kilomètres de rails convoyés.

Les nombreuses innovations, qu'il serait trop long d'énumérer en détail, ont notamment conduit à étendre :

— les superficies des sous-sols qui sont passées de 82.000 mètres carrés à 182.000 mètres carrés ;

— la superficie du niveau intermédiaire (1 bis) qui est passée de 13.200 à 20.000 mètres carrés en raison du doublement du système de manutention rendu nécessaire pour un approvisionnement et un désapprovisionnement simultanés. En réalité, la surface de ce niveau intermédiaire est de 52.000 mètres carrés, compte tenu des gaines de ventilation des quais ;

— les niveaux supérieurs de la salle de vente (3 et 4) passés de 10.475 à 33.800 mètres carrés pour les services de facturation, les surfaces de tri et de découpe des viandes ;

— la surface de la galerie marchande (niveau 2).

Au total, le poste qui connaît le plus fort accroissement est celui du génie civil, relevant de la compétence des architectes, qui atteint presque le double des sommes prévues dans le projet 1966. Une partie de ces dépassements concernent des éléments du projet classés assez arbitrairement, semble-t-il, dans la tranche technique n° 1.

L'un des rapports dont la commission a été saisie observe que « les modifications techniques que n'imposait que partiellement l'insuffisance des études initiales ont été progressivement décidées — sous l'impulsion non seulement des techniciens eux-mêmes mais aussi de certains services de tutelle et des professionnels — sans conception d'ensemble et sans qu'il y ait eu la moindre évaluation de leurs conséquences financières. L'origine des décisions n'apparaît même qu'à travers la succession des plans »... « Les instances délibérantes de la S. E. M. VI. et ses autorités de tutelle n'en ont pas été systématiquement ni surtout explicitement saisies. »

Ceci explique, s'il ne le justifie, qu'il ait fallu attendre les premiers mois de 1969 pour que les dirigeants de la société et les administrations de tutelle découvrent brusquement qu'une majoration de l'ordre de 40 % (en francs 1964) de l'estimation de 1966 était nécessaire pour l'achèvement de la salle de vente.

Il apparaît en outre que *l'évolution des méthodes de commercialisation* intervenue depuis dix ans (quasi-contrats de vente entre mandataires et bouchers détaillants, vente sur échantillon, développement des circuits directs hors marché, et des grandes unités de vente au détail) remet en cause le principe même du marché d'intérêt national qui vise à rassembler en un même lieu le plus grand nombre de commerçants et la plus grande quantité de marchandises possible.

Telle qu'elle a été conçue et compte tenu de son caractère « *monolithique* », la salle des ventes risque, en définitive, avant même d'être achevée, de se trouver inadaptée à l'évolution rapide que connaît le commerce de la viande dans la mesure où elle fige des structures commerciales et fait obstacle à leur adaptation aux formes nouvelles de la distribution.

Une telle évolution était prévisible dès 1966, alors qu'il était encore temps d'arrêter ce projet fort ambitieux.

#### F. — BATIMENTS ANNEXES

La tranche technique n° 6 comprend un certain nombre de bâtiments annexes ; bâtiments des cuirs, d'opothérapie, des sous-produits, bâtiment administratif. Elle connaît une augmentation de l'ordre de 18 % entre l'estimation 1964-1966 et la réévaluation de 1969. Cette augmentation paraît due essentiellement au bâtiment administratif dont la construction n'a d'ailleurs pas été entreprise, pas plus que celle du bâtiment des cuirs n° 2.

*Le bâtiment des cuirs n° 1*, qui fut l'un des premiers ouvrages réalisés, appelle certaines observations. Ce bâtiment était destiné à reloger les collecteurs de cuirs verts, les uns installés dans l'enceinte de La Villette et qui ont dû être transférés pour libérer leurs entrepôts, les autres installés soit dans les environs de La Villette, soit à la halle aux cuirs des Gobelins.

La réception provisoire de ce bâtiment, qui aura coûté au total 8,6 millions, a été effectuée le 21 décembre 1962 pour la voirie et le génie civil, le 17 avril 1963 pour les équipements et le cloisonnement des bureaux. Ses occupants sont entrés dans les lieux le 1<sup>er</sup> juillet 1963. 7,9 millions ont été payés au titre de ce bâtiment, de l'ouverture du chantier au 31 décembre 1965.



Cependant, certaines malfaçons sont observées et conduisent les professionnels des cuirs à refuser de payer leurs redevances. C'est ainsi que des travaux supplémentaires ont dû être effectués pour le réaménagement des sols et l'étanchéité, les aménagements complémentaires d'aires de salage, etc. Au total, la S. E. M. VI. paiera 590.124 F au titre de ces travaux supplémentaires sans que semblent avoir été mises en cause les responsabilités encourues pour malfaçons ou erreurs de conception.

*De tels errements — ce cas n'est pas le seul — traduisent « le laxisme » qui a présidé à la construction du complexe de La Villette. Il ne semble pas en effet que la responsabilité des architectes, du bureau d'étude et des entreprises ait été mise en cause dans les différents cas où elle aurait dû l'être.*

## CHAPITRE IV

### **Les données financières de la construction et de l'aménagement du complexe de La Villette.**

L'analyse des aspects financiers de l'opération de La Villette sera présentée en quatre parties :

- I. — Evolution du coût de l'opération.
- II. — Régime de financement.
- III. — Procédures financières.
- IV. — Situation financière de l'opération.

#### I. — EVOLUTION DU COUT DE L'OPÉRATION

Cet historique financier sera présenté en deux parties :

- l'évolution du coût global de l'opération ;
- l'évolution du coût des composantes de cette opération.

#### A. — *L'évolution du coût global de l'opération.*

##### 1° Rappel sommaire des avant-projets adoptés par le Conseil municipal de Paris.

12 décembre 1957. — Par délibération, le Conseil municipal de Paris approuve un avant-projet évalué à 120 millions de francs.

Le projet adopté résulte de la fusion des projets Semichon, Mirguet et S. E. T. I. F. d'une part, Fournier père et fils d'autre part.

Il s'agit alors uniquement de reconstruire et de moderniser l'abattoir et le marché aux bestiaux existants.

18 décembre 1958. — Par délibération, le Conseil municipal de Paris approuve un nouveau projet évalué à 174 millions de francs, qui comprend :

- le projet initial de reconstruction des abattoirs ;
- le transfert à La Villette du commerce de gros des viandes pratiqué aux Halles ;
- la création d'un marché d'intérêt national de la viande.

C'est sur ce dernier chiffre que prend fin la phase « municipale » de l'opération de La Villette.

Sans entrer dans l'analyse détaillée de ces projets anciens, n'ayant que peu de rapports avec l'opération réalisée par la suite, indiquons seulement que le projet de 120 millions de francs prévoyait une salle des ventes de 14.000 mètres carrés et celui de 173 millions de francs une salle de 28.000 mètres carrés. Cette augmentation de superficie était justifiée par la perspective d'avoir à accueillir à La Villette les commerces de gros (viandes) installés aux Halles et dans le voisinage de celles-ci.

Notons que ces estimations étaient présentées sous des rubriques sensiblement différentes de celles des programmes ultérieurs qui, à la demande du Ministère de l'Agriculture, furent découpés en six tranches techniques.

## 2° Les programmes approuvés directement par le Gouvernement.

12 juin 1961. — Ouvrant la phase « gouvernementale » de l'opération de La Villette, les quatre ministres intéressés (Agriculture, Finances, Intérieur, Commerce intérieur), approuvent le nouveau programme technique correspondant à une évaluation de 245 millions de francs, présentée en juin 1959.

Décembre 1962. — La S. E. M. VI. présente une nouvelle estimation de 380 millions de francs, qui est remaniée puis approuvée par deux comités interministériels des 4 juillet et 11 octobre 1963, dont les décisions sont confirmées par une lettre du Premier Ministre au Ministre de l'Agriculture du 7 novembre 1963. Le programme retenu par le Gouvernement est finalement de 358 millions de francs.

*Juin 1965.* — Encore une nouvelle réévaluation (au 30 septembre 1964) présentée par la S. E. M. VI. : 600 millions de francs (1).

*24 mai 1966.* — Ce programme de 600 millions de francs est approuvé en comité interministériel.

*6 juin 1966.* — Une lettre du Premier Ministre confirme cette approbation.

*19 avril 1967.* — Une lettre du Ministre de l'Economie et des Finances considère le chiffre de 600 millions de francs comme « le montant maximum de la dépense à engager ».

\*  
\* \* \*

Cet historique illustre non seulement l'ampleur et la rapidité des augmentations des prévisions financières, mais aussi la facilité avec laquelle ces dernières furent régulièrement approuvées par le Gouvernement, de juin 1961 à juin 1966.

On constate ensuite, au plus fort du déroulement des travaux et de la mise au point véritable des projets techniques et financiers, une absence complète de décisions d'ensemble, jusqu'à la réévaluation de juin-septembre 1969.

En outre, il est à souligner qu'il y eut à plusieurs reprises un grand décalage chronologique entre la date de calcul des prévisions de dépenses et celle de l'approbation (deux ans dans le premier cas ; plusieurs mois dans le deuxième ; près de deux ans dans le troisième).

Quels sont les chefs de ces augmentations répétées et importantes des évaluations financières successives ?

#### B. — *L'évolution du coût des composantes de l'opération de La Villette.*

L'évolution des prévisions du coût des travaux apparaît dans les tableaux ci-après, qui récapitulent le détail des trois derniers programmes prévisionnels (1962-1963, 1964-1966 et 1969), ainsi que celui de 1959.

---

(1) Auxquels il faut ajouter 13,5 millions de francs pour le second étage de parkings, qui devait être financé « hors enveloppe ».

**Marché d'intérêt national de Paris-La Villette.**

(Estimation du 31 décembre 1962.)

	ESTIMATION 1959	ACTUALISATION 1962	ESTIMATION 1962
		(En francs.)	
Stabulation .....	28.803.000	(2) 31.680.000	(2) 31.680.000
Abattoir .....	37.500.000	(3) 45.337.500	78.760.000
Frigorifiques (1).....	52.647.060	(4) 64.229.240	(6) 86.930.000
Salle de ventes.....	54.455.000	(3) 65.836.100	(7) 65.836.100
Salles des machines.....	3.790.000	(4) 4.623.800	(7) 4.623.800
Industries annexes.....	9.908.000	(5) 12.900.000	12.900.000
Services généraux.....	58.111.940	(3) 70.257.400	(7) 70.257.400
	245.215.000	294.864.040	350.987.300
Traitement sous produit...	»	7.800.000	(8) 7.800.000
	245.215.000	302.664.040	358.787.300

- (1) Frigorifiques proprement dits; salle de vente abats; salle de vente volailles et gibiers.  
 (2) Estimation 1959 majorée de 10 %.  
 (3) Estimation 1959 majorée de 20,9 %.  
 (4) Estimation 1959 majorée de 22 %.  
 (5) Estimation 1959 majorée de 3 millions de francs (cuirs, deuxième bâtiment).  
 (6) Compte tenu d'une réduction de 8 millions opérée par la réunion interministérielle du 4 juillet 1963.  
 (7) Coût 1959 actualisé en attendant estimation définitive.  
 (8) Génie civil seulement. le financement de l'équipement étant à revoir (décision 4 juillet 1963 à confirmer).

**Evolution du coût des travaux (honoraires compris).**

(Estimation de juillet 1969, en milliers de francs.)

TRANCHE	OPERATION	ESTIMATION 1962		PREVISION 1965 (Prix septembre 1964.)	AUGMENTATION (3.2)	PREVISION 1969 (Prix septembre 1964.)	AUGMENTATION sur 1965 (5/3).	
		(Prix septembre 1962.)	(Prix septembre 1964 + 15 %.)				6	7
		1	2	3	4	5		
VI	Cuir I.....	(1) 7.500	(1) 8.625	8.520	»	8.794	+ 274	+ 3,2 %
II	Stabulation.....	31.680	35.250	35.250	»	36.925	+ 1.675	+ 4,6 %
I	Centrale.....	4.624	5.317	26.500	+ 400 %	36.005	+ 9.505	+ 36 %
III	Abattoir :	78.760	90.574	90.500	»	108.900	+ 18.400	+ 20 %
	Dont :							
	Travaux génie civil...	(21.000)	(24.150)	(29.860)	+ 24 %	(46.489)	(+ 16.629)	+ 55 %
	Equipement.....	(50.600)	(58.190)	(52.400)	- 10 %	(56.246)	(+ 3.846)	+ 7 %
	Abattoir et zone sani- taire seuls.....	( 5.500)	( 6.325)	( 7.320)	- 16 %	(12.956)	(+ 5.630)	+ 77 %
IV	Frigorifiques et salles de vente.....	86.930	100.969	100.093	»	115.017	+ 14.924	+ 15 %
	Dont :							
	Travaux génie civil...	(25.000)	(29.750)	(43.539)	+ 46 %	(55.130)	(+ 11.591)	+ 26 %
	Equipement.....	(54.000)	62.100	(47.455)	- 23 %	(53.377)	(+ 5.922)	+ 12 %
V	Salle des ventes :	65.836	75.711	216.800	+ 186 %	273.000	+ 56.200	+ 27 %
	Dont :							
	Travaux génie civil...	»	»	(74.520)	»	(122.230)	+ 47.710	+ 64 %
	Equipement.....	»	»	(122.556)	»	(135.321)	+ 12.565	+ 10 %
I	Parkings souterrains.....	»	»	17.800	nouveau.	63.046	+ 31.746	+ 100 %
	Plus 2 <sup>e</sup> niveau.....	»	»	(13.500)	»	»	+ 45.246	+ 254 %
				(non compris)				
I	Voies ferrées et tunnel....	3.652	4.200	26.400	+ 154 %	21.650	+ 10.968	+ 102 %
I	Voiries.....	47.724	54.882	21.500	- 13 %	44.612	+ 18.212	+ 69 %
	Bâtiment administratif....			10.682		21.629	»	»
VI	Réseaux.....	15.000	17.250	20.000	+ 16 %	39.800	+ 19.800	+ 99 %
VI	Autres bâtiments annexes :							
	Sous-produits.....	7.800	8.970	9.000	»	4.456	- 4.544	- 50 %
	Cuir II.....	(1)15.400	(1) 6.210	3.480	»	1.357	- 2.123	- 61 %
	Opothérapie.....	»	»	2.000	»	(supprimé)	- 2.000	»
	Libération du sol et divers.	3.881	4.663	11.030	+ 132 %	24.070	+ 13.040	+ 118 %
I	Dont :							
	Démolitions.....	»	»	(4.000)	»	(3.120)	(- 880)	- 22 %
	Déplacements.....	»	»	(3.362)	»	(3.389)	»	»
	Travaux provisoires....	»	»	(2.898)	»	(11.115)	(+ 8.217)	+ 283 %
	Salle de ventes provi- soire.....	»	»	»	»	(5.335)	(non prévus)	»
	Divers.....	»	»	(770)	»	(1.111)	(+ 341)	+ 44 %
		358.787	411.423	599.450	+ 45,7 %	798.556	+ 199.106	+ 33 %

Observation : Prévisions 1962 et 1964 incluant 10 % sur honoraires et imprévus. Prévisions 1969 incluant 6 % d'honoraires seulement.

(1) Estimation 1962 comportant un prix total non réparti pour Cuir I et II et opothérapie.

Le programme, approuvé le 7 novembre 1963 par le Premier Ministre, s'élevait à 358 millions de francs (prix septembre 1962) ou à 411 millions de francs (prix septembre 1964).

Le programme établi en 1965 et approuvé en comité interministériel le 24 mai 1966, portait à 600 millions de francs (prix septembre 1964) le montant total des travaux, soit une majoration de 45,7 % par rapport à l'estimation de 1962-1963.

Il est à souligner que ce taux d'augmentation est supérieur, à prix constants, à celui de la réévaluation de 1969, qui représente 33 % par rapport à 1966 ou 30 % si l'on inclut dans l'estimation de 1966 le coût du deuxième niveau de parking (13,5 millions de francs).

Au total, en sept ans, de 1962 à 1969, le coût global des seuls travaux de l'opération de La Villette est donc passé, en valeur septembre 1964, de 411 millions de francs à 798 millions de francs, ce qui représente un quasi-doublement.

#### 1° Analyse des chefs d'augmentation du programme 1964-1966 par rapport au programme 1962-1963.

L'augmentation de 45,7 % des estimations globales (600 millions de francs au lieu de 411 millions de francs) tenait, pour la quasi-totalité, à deux catégories de travaux :

- la salle des ventes (augmentation de 186 %) ;
- les infrastructures communes (augmentation de 65 %).

##### a) *La salle des ventes.*

En ce qui concerne la salle des ventes, l'augmentation considérable résulte de ce qu'une étude plus poussée, bien qu'encore insuffisante, des travaux à réaliser avait enfin été entreprise pour établir l'estimation globale de 1964-1966.

Auparavant, les programmes ne comportaient, pour cette salle des ventes, qu'une réévaluation sommaire des réalisations conçues avant que ne fut prise la décision de créer à La Villette un marché d'intérêt national.

Encore doit-on souligner que, même dans le programme approuvé en 1966, l'étude relative à la salle des ventes n'était complète ni pour les équipements ni même pour les travaux de génie civil, bien que ces derniers correspondent au gros œuvre.

b) *Les infrastructures communes.*

L'augmentation globale de 65 % de cette catégorie de travaux résulte des quatre éléments suivants :

— réalisation d'un parking en sous-sol de la salle des ventes, soit une dépense nouvelle de 17,8 millions de francs (encore doit on souligner qu'à l'époque on ne prévoyait qu'un étage pour ce montant de dépense) ;

— passage de l'embranchement ferré en tunnel sous le canal de l'Ourcq, soit une augmentation de dépenses de 6,5 millions de francs (+ 154 %) ;

— production autonome d'énergie et de vapeur par la construction d'une centrale générale au lieu d'une simple salle des machines, ce qui représentait une augmentation de dépenses de 21,2 millions de francs (+ 400 %) ;

— estimation plus sérieuse des dépenses de libération des sols (démolitions, travaux provisoires, reconstructions), qui augmentait les dépenses prévues de près de 6,4 millions de francs (+ 132 %).

Pour le reste des travaux (tranche II : stabulation ; tranche III : abattoir ; tranche IV : frigorifiques ; bâtiments des cuirs), les résultats des marchés permettaient de maintenir le niveau global des estimations antérieures à 234 millions de francs. Il y a lieu de souligner qu'en 1965 ces opérations, définies avec une précision suffisante en 1963, étaient achevées ou en cours de réalisation.

2' L'absence de toute réévaluation d'ensemble  
de 1965 à 1969.

Bien qu'approuvé le 24 juin 1966, le programme de 600 millions de francs avait en fait été établi en 1965 sur la base des prix de septembre 1964.

Or, la période 1965-1969 correspond à une phase d'intense poursuite de tous les travaux restant à réaliser en même temps qu'à une phase de mise au point des études plus ou moins sommaires faites antérieurement. Compte tenu, en outre, que cette mise au point s'est accompagnée d'assez profondes transformations de la nature et du volume de certains des travaux à réaliser, il va de soi que l'évaluation globale de 1965 était devenue, partiellement mais pour des éléments primordiaux de par leur coût élevé dans l'ensemble du programme, une évaluation caduque.



Il faudra, cependant, attendre le début de 1969 pour que le commissaire du Gouvernement (le préfet de Paris) et le contrôleur d'Etat auprès de la S. E. M. VI., obtiennent qu'il soit procédé dans les meilleurs délais à une réévaluation globale du coût de l'opération, alors qu'ils le demandaient depuis 1966.

A cette époque, on ne disposait que de l'évaluation de 1964-1966, mise à jour fin 1967 par l'application quelque peu automatique des index de la construction. Il y a lieu de souligner que ces index ne sont pas nécessairement caractéristiques pour des immobilisations qui sont largement de nature industrielle. Ainsi, l'indice des industries mécaniques a augmenté plus rapidement, entre 1965 et 1969, que celui du bâtiment, qui a connu une relative stagnation.

Il semble que l'on se soit installé dans un certain « confort intellectuel » consistant à affirmer en toutes occasions, depuis 1966, que la poursuite des travaux n'entraînait d'autre dépassement de l'enveloppe de 600 millions de francs que celui résultant de l'actualisation des marchés ou des estimations.

### 3° La réévaluation globale de 1969.

Fin juillet 1969, la S. E. M. VI. présentait enfin une nouvelle estimation détaillée et un bilan-programme de travaux.

Le coût prévisionnel total des travaux (valeur septembre 1964) était accru de 33 %, passant de 600 millions de francs à 799 millions de francs.

En francs courants, et dans l'hypothèse d'un achèvement des travaux à la fin 1971, et d'une hausse moyenne de 4 % l'an du coût des travaux jusqu'à cette date, l'estimation atteignait 1.000 millions de francs.

Cette dépense de l'ordre du milliard de francs peut se répartir de la manière suivante, en admettant que tous les dépassements dans les travaux à réaliser supportent l'actualisation la plus forte :

NATURE DES PROGRAMMES	VALEUR septembre 1964.	ACTUALISATION	FRANCS courants.
	(En millions de francs.)		
Enveloppe 1966 .....	600	128	728
Dépassements .....	198,5	73,5	272
<b>Totaux (estimation 1969).</b>	<b>798,5</b>	<b>201,5</b>	<b>1.000</b>

Il ressort de ce tableau que l'actualisation de l'enveloppe de 600 millions de francs aboutit, en francs courants, à 728 millions de francs, alors que la nouvelle estimation globale de 1969 aboutit à un total de 1.000 millions de francs, qui représente un dépassement de plus de 36 % de l'enveloppe de 1966.

Comme le reconnaît elle-même la S. E. M. VI. (rapport technique sur la réévaluation de 1969, p. 3), l'estimation de 1965 ne présentait un caractère de « précision relative » que pour les bâtiments terminés ou très avancés (bâtiments des cuirs, stabulation).

La S. E. M. VI. ajoute (*ibid.*) :

— que la précision était moins bonne pour des projets qui venaient d'entrer en phase de réalisation (abattage et frigorifiques), en raison des aléas de chantier et de mise au point ;

— que l'approximation était plus grande pour les autres éléments (salle des ventes et annexes, tranche technique I).

Dans ces conditions, il est normal que l'augmentation ne soit faible que pour la première catégorie de travaux, à savoir :

— cuirs I.....	+ 3,2 %
— stabulation .....	+ 4,6 %

L'augmentation atteint déjà 15 à 20 % pour des éléments que l'on croyait exactement définis en 1965 :

— abattoirs .....	+ 15 %
— frigorifiques .....	+ 20 %

Elle s'élève à 36 % pour la centrale générale.

Enfin, pour les éléments encore mal définis en 1965, la hausse est évidemment très forte :

— salle des ventes.....	+ 27 %
— annexes de la salle des ventes :	
— voiries .....	+ 69 %
— parkings souterrains.....	+ 254 % (1)
— bâtiment administratif.....	+ 99 %
— voies ferrées et tunnel.....	+ 102 %

Il est à souligner que la salle des ventes et ses annexes représentent à elles seules la moitié de l'augmentation totale du coût de l'opération.

---

(1) Compte tenu que le deuxième niveau de parkings, mis hors enveloppe en 1966, a été compris dans le montant de la réévaluation de 1969.

En outre, la réalisation d'une salle de ventes provisoire a ajouté 5,3 millions de francs au montant des travaux provisoires, eux-mêmes sous-évalués en 1965. Le total de ces travaux est ainsi accru de 283 %.

En face de ces augmentations considérables, on enregistre de bien faibles économies :

— suppression du bâtiment d'opothérapie (prévu pour 2 millions de francs) .....	— 100 %
— bâtiment de traitement des sous-produits (prévu pour 9 millions de francs) .....	— 50 %
— bâtiment des cuirs n° 11 (prévu pour 3,5 millions de francs) .....	— 61 %

\*  
\* \* \*

Quel était le degré d'incertitude de l'estimation faite par la S. E. M. VI. au printemps 1969 ?

Cette incertitude est variable selon les éléments de l'opération et se décompose de la manière suivante par rapport à l'ensemble des travaux :

- 13,8 % représentent des chiffres définitifs (marchés soldés ou décomptes définitifs établis) ;
- 20,1 % représentent des travaux terminés pour lesquels l'incertitude se limite aux résultats des calculs de révision des prix et à d'éventuels travaux supplémentaires ;
- 43,6 % représentent des travaux en cours, dont les deux tiers concernent l'ensemble de la salle des ventes.

Dans cette catégorie, on distingue :

- les travaux presque achevés (8,7 % du total), principalement dans les bâtiments d'abattage et les frigorifiques ;
- les travaux en cours sans marchés (13,8 %) ;

- 9,2 % représentent des travaux définis (moitié dans la salle des ventes et moitié dans le bâtiment administratif) pour lesquels on dispose des prix des entreprises, soit par les réponses aux appels d'offres, soit par des bordereaux de prix en cours d'application.
- 13,1 % représentent des lots pour lesquels on ne dispose encore que d'une estimation sommaire des hommes de l'art et, dans quelques cas, d'une définition toujours incertaine des travaux (voirie) et des équipements.

On voit donc que même l'estimation de 1969 demeurerait affectée d'une marge d'incertitude appréciable, dépassant 13 % de l'enveloppe recalculée à cette date.

On peut, d'autre part, relever des risques de dépenses supplémentaires dans plusieurs domaines :

a) Les conditions d'exploitation de l'abattoir, des frigorifiques et de la centrale peuvent conduire à des modifications ou à des compléments d'équipements ;

b) La suppression des manutentions aériennes dans la salle des ventes a permis, lors de la réévaluation de 1969, d'opérer une réduction de dépenses de 5,8 millions de francs (valeur 1964) dont il n'est pas sûr qu'elle aurait pu être maintenue. En outre, il serait possible que des matériels supplémentaires (chariots, rails de manœuvres, etc.) se soient révélés nécessaires à l'occasion des essais de fonctionnement. Ils auraient pu entraîner une dépense supplémentaire maximum de 20 millions de francs (valeur 1964) ou de 27 millions de francs (francs courants) ;

c) De même, l'étude des zones d'entrée et de sortie des postes de vente, celle des postes à quai et des zones d'inspection sanitaire des viandes foraines restaient à préciser et à chiffrer ;

d) L'ordonnancement de la salle des ventes, qui avait finalement paru pouvoir être assuré par l'emploi d'un système informatique souhaité par les négociants des Halles, n'a fait l'objet dans le bilan de juillet 1969 que d'une estimation provisionnelle. Le montant de la dépense réelle aurait, en fait, été subordonné non seulement à la mise au point effective du système, mais aussi aux résultats des discussions avec les professionnels sur le financement de ces équipements ;

e) L'étude des problèmes de stationnement ne permettait pas de conclure qu'une solution satisfaisante était apportée au stationnement des véhicules participant au désapprovisionnement à la sortie de la salle des ventes des viandes. Les possibilités de stationnement en surface se limitaient à 650 places pour les camions petits porteurs, alors qu'en jour de pointe, on estimait qu'il aurait fallu 1.500 places, à moins que le désapprovisionnement ne fut assuré collectivement, ce qui aurait posé des problèmes psychologiques et pratiques.

\*  
\*   \*

En conclusion de cet historique financier, qui retrace l'évolution générale du coût direct des investissements réalisés ou à réaliser, on ne peut que souligner que, sur le plan financier, la caractéristique essentielle de l'opération a résidé dans une incertitude permanente, jamais complètement éliminée, même en 1969, des évaluations de dépenses.

## II. — LE RÉGIME DE FINANCEMENT DE L'OPÉRATION

Nous analyserons successivement :

- les financements accordés ;
- l'évolution des charges financières d'investissement ;
- l'ensemble du régime de financement.

### A. — *Les financements accordés.*

Opération d'un type spécial, l'aménagement de La Villette a fait l'objet de financements à des conditions particulières. Il s'est agi exclusivement de prêts, dont la majeure partie fut accordée à des taux réduits exceptionnels avec différé d'amortissement et remboursement sur trente ans.

## 1° La proposition du Commissariat général au Plan.

Ces conditions exceptionnelles avaient été proposées par le Commissaire général au Plan dans une lettre au Préfet de la Seine en date du 18 octobre 1958. Après études du Comité permanent des marchés d'intérêt national, siégeant au Commissariat général du Plan, le Commissaire général donnait un avis favorable au projet de reconstruction et de modernisation des abattoirs de La Villette, sous réserve que ce projet prévoie la création d'un marché d'intérêt national des viandes capable d'accueillir le commerce de gros des viandes installé aux Halles centrales.

Le coût total de ce programme ainsi élargi était alors chiffré à 174 millions de francs et on prévoyait l'achèvement des travaux au 1<sup>er</sup> janvier 1966.

En raison de l'intérêt national qui s'attachait à la réalisation de cette œuvre, le Commissariat au Plan proposait d'assurer le financement du projet à concurrence de 70 % au moyen de prêts budgétaires de caractéristiques spéciales et de 30 % au moyen de prêts de la Caisse des Dépôts et Consignations. Les caractéristiques spéciales envisagées pour le taux et la durée des prêts budgétaires étaient celles retenues pour les opérations inscrites au budget du Ministère de l'Agriculture au titre des aménagements régionaux, c'est-à-dire des prêts remboursables en trente annuités de 4 % avec un différé d'amortissement de cinq ans.

Le Commissaire général au Plan estimait, dans la même lettre que « ces conditions exceptionnelles de financement permettraient d'assurer l'équilibre financier de l'opération sans avoir recours à des subventions ».

Ce régime de financement fut effectivement retenu.

## 2° Les textes de base.

La convention du 20 mai 1960 entre l'Etat et la S. E. M. VI. prévoit en effet le régime ainsi proposé :

« Article 4. — Le financement des travaux est assuré :

« — au moyen de prêts consentis dans la limite des autorisations budgétaires au titre du Fonds de développement économique et social à concurrence de 70 % du montant des travaux ;

« — pour le complément, au moyen de toutes ressources que la société se procure notamment par emprunts ».

« Article 5. — Les prêts du F. D. E. S. sont amortissables après un différé de cinq ans à compter du dernier jour du semestre au cours duquel les derniers versements ont été opérés, en trente annuités, au taux global d'intérêt et d'amortissement de 4 % ».

### 3° L'évolution des conditions de financement.

Il faut d'abord souligner qu'entre la lettre du Commissaire général au Plan de 1958 et la convention de 1960, l'estimation du coût de l'opération était déjà passée de 174 millions de francs à 245 millions de francs, ce qui portait le montant des travaux financés sur prêts à taux réduit de 121 millions de francs à 171 millions de francs, comme le remarqua le Comité n° 6 du F. D. E. S. dans sa réunion du 25 février 1960. C'était le début d'une escalade financière que nous avons retracée dans l'historique financier.

Au cours de cette même réunion, le Président du Comité n° 6 indiquait que les conditions de financement par le F. D. E. S. de 70 % des travaux avaient été décidées par le Chef du Gouvernement.

Il apparaît nettement qu'à cette époque — 1960 — personne ne mettait en doute la possibilité d'équilibrer financièrement l'opération d'aménagement de La Villette, bien qu'elle dût être exclusivement financée par des prêts du F. D. E. S. et de la Caisse des Dépôts et Consignations. L'optimisme semblait régner alors.

Jusqu'en 1966, le régime initial de financement a donc été appliqué dans les conditions suivantes :

— 70 % des dépenses ont été financées par le F. D. E. S. au taux d'intérêt de 1,25 % remboursables en 30 ans avec un différé d'amortissement de 5 ans ;

— 30 % par la Caisse des Dépôts et Consignations au taux de 5,25 % remboursables successivement en 30 ans, 25 ans et 20 ans.

Le régime de financement a été sensiblement modifié à compter du programme approuvé pour 1967 par le Comité n° 6 du F. D. E. S.

En effet, à la suite de l'approbation par un comité interministériel de mai 1966 d'un programme réévalué à 600 millions de francs (valeur septembre 1964), le Ministre de l'Economie et des Finances écrivit au Président de la S. E. M. VI., le 19 avril 1967, pour lui indiquer que l'accord donné par le Gouvernement à cette réévaluation lui paraissait inséparable d'une revision des modalités de financement admises en 1960. Selon le Ministre, ces dernières auraient abouti, du fait de l'augmentation du coût du projet, à faire supporter par l'Etat une charge excessive.

Le taux des prêts spéciaux du F. D. E. S. était porté de 1,25 % à 3 % pour les prêts consentis pour le financement des tranches annuelles de travaux approuvées par le Comité n° 6 postérieurement au 1<sup>er</sup> janvier 1967. Cette condition était légèrement plus favorable que celle initialement envisagée par le Ministère des Finances, qui prévoyait d'appliquer ce nouveau taux aux fonds retirés à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1967.

Quant aux prêts correspondant à 30 % du programme, ils étaient, à partir de 1967 également, fournis par le F. D. E. S., au taux inchangé de 5,25 % avec un amortissement de 30 ans. Cette durée d'amortissement, que la Caisse des Dépôts ne pouvait plus offrir, ne fut d'ailleurs accordée que par une autre lettre du Ministre de l'Economie et des Finances, en date du 23 juin 1967. La lettre d'avril 1967 prévoyait seulement 20 ans.

Malgré ces concessions, il est évident que les modalités du financement de l'opération de La Villette adoptées en 1967 ont alourdi les charges financières de la S. E. M. VI. au moment même où le Gouvernement donnait son accord à une importante augmentation du coût de cette opération.

Il est non moins évident que ce double alourdissement de la dépense globale et des conditions de prêts, ajouté à la marge d'incertitude importante qui subsistait dans l'évaluation de 1966, aurait dû conduire à revoir dès cette époque les perspectives relatives à l'équilibre financier de l'opération, d'autant plus que les retards de son exécution augmentaient les charges intercalaires, qui n'étaient pas comprises dans l'évaluation de 600 millions de francs.



### 4° La récapitulation des financements.

Le tableau ci-après récapitule les programmes financiers annuels approuvés par le Comité n° 6 du F. D. E. S.

PROGRAMMES	DEPENSES	PRETS F.D.E.S. Taux réduit.	PRETS ordinaires (C.D.C. puis F.D.E.S.).
		(En francs.)	
1960 .....	21.000.000	18.500.000	2.500.000
1961 .....	29.500.000	29.500.000	»
1962 .....	38.000.000	33.000.000	5.000.000
1963 .....	50.000.000	30.000.000	20.000.000
1964 .....	76.000.000	30.000.000	46.000.000
1965 .....	50.000.000	35.000.000	15.000.000
1966 .....	95.000.000	66.500.000	28.500.000
1967 .....	110.000.000	78.000.000	32.000.000
1968 .....	100.000.000	66.000.000	34.000.000
1969 .....	(1) 82.700.000	(1) 59.500.000	27.000.000
1970 .....	60.000.000	3.547.516	(2)
	712.200.000	449.547.516	210.000.000

(1) Compte tenu d'un blocage en cours d'année de 12 millions de francs de dépenses et 8.200.000 F de prêts F. D. E. S. à taux réduit.

(2) Autorisation donnée par le Comité n° 6 du F. D. E. S. (séance du 20 juillet 1970) de présenter au Ministère des Finances des demandes de déblocages de fonds, soit sur le F. D. E. S., soit sur un autre organisme prêteur, pour compléter le financement au-delà du prêt à taux réduit, à concurrence des travaux exécutés et des frais annexes à la construction, notamment des charges financières intercalaires

Le tableau ci-après récapitule les investissements et les emprunts réalisés, au 31 décembre 1970, par la S. E. M. VI. (en francs).

ANNEES	INVESTIS- SEMENT annuel.	INVESTIS- SEMENT cumulé.	EMPRUNTS REALISES						Cumulé total.
			F. D. E. S.		C. D. C.		C. R. C. A. M.		
			Annuel.	Cumulé.	Annuel.	Cumulé.	Annuel.	Cumulé.	
1959 .....	548.725	»	»	»	»	»	»	»	»
1960 .....	1.786.124	2.334.849	»	»	»	»	»	»	»
1961 .....	5.541.376	7.876.225	6.890.000	»	»	»	»	»	6.890.000
1962 .....	12.364.833	20.241.058	10.300.000	17.190.000	2.500.000	»	»	»	19.690.000
1963 .....	20.110.501	40.351.559	17.090.000	34.280.000	2.483.958	4.963.958	»	»	39.243.958
1964 .....	28.801.716	69.153.275	26.200.000	60.480.000	2.426.022	7.389.980	»	»	67.869.980
1965 .....	33.467.388	102.620.663	29.200.000	89.680.000	3.886.097	11.276.077	»	»	100.956.077
1966 .....	58.186.596	160.807.259	58.209.295	147.889.295	1.504.678	12.780.755	»	»	160.670.050
1967 .....	120.598.208	281.405.527	114.639.066	262.528.361	6.779.287	19.560.042	»	»	282.088.403
1968 .....	146.684.895	428.090.422	131.984.639	394.513.000	1.439.958	21.000.000	»	»	415.513.000
1969 .....	165.034.873	593.125.295	162.243.000	556.756.000	»	21.000.000	15.000.000	»	592.756.000
1970 (1).....	77.752.000	(2) 670.877.295	54.994.000	611.750.000	33.440.000	54.440.000	»	13.376.000	(2) 679.566.000

130

(1) 1970 : chiffres provisoires, le bilan n'étant pas encore arrêté.

(2) La différence entre 679.566.000 F et 670.877.295 F, soit 8.688.705 F, correspond essentiellement à :

a) Déficit fonctionnement.....	5.600.000
b) T. V. A.....	1.850.000
c) Rémunération S. C. E. T. (1969 et partie 1970).....	950.000

B. — *L'évolution des charges financières d'investissement.*

Nous examinerons successivement :

- le montant des annuités d'emprunt ;
- le montant des charges intercalaires ;
- les incidences financières du relèvement du prêt à taux réduit.

1° Le montant des annuités dues par la S. E. M. VI.

Les chiffres qui figurent dans le tableau suivant récapitulent les montants des annuités payées ou à payer par la S. E. M. VI. pour les emprunts qu'elle a contractés auprès du F. D. E. S., de la Caisse des Dépôts et Consignations et de la Caisse nationale de Crédit agricole.

Montant des annuités à la charge de la S. E. M. VI.

ANNEE	F. D. E. S.	C. D. C.	C. N. C. A.	TOTAL
1962 .....	98.914,68	,	,	98.914,68
1963 .....	247.484,03	98.641,28	,	346.125,31
1964 .....	477.664,58	242.345,05	,	720.009,63
1965 .....	837.482,63	393.960,29	,	1.231.442,92
1966 .....	1.206.145,83	803.570,92	,	2.009.716,75
1967 .....	2.121.734,70	1.249.629,69	,	3.371.364,39
1968 .....	5.273.251,10	1.552.963,02	,	6.826.214,12
1969 .....	11.949.423,01	1.552.963,02	,	13.502.386,03
1970 .....	19.930.743,32	1.552.963,02	1.666.235,32	23.149.941,66
Total remboursé au 31 décembre 1970.	42.142.843,88	7.447.036,29	1.666.235,32	51.256.115,49

ANNEE	F. D. E. S.	C. D. C.	C. N. C. A.	TOTAL
1971 .....	25.103.592,07	4.302.988,27	1.623.881,17	31.030.461,51
1972 .....	25.505.504,07	4.302.988,27	1.623.881,17	31.432.373,51
1973 .....	28.118.911,82	4.302.988,27	1.623.881,17	34.045.781,26
1974 .....	30.217.958,18	4.302.988,27	1.623.881,17	36.144.827,62
1975 .....	32.223.048,45	4.302.988,27	1.623.881,17	38.149.917,89
1976 .....	32.396.331,23	4.302.988,27	1.623.881,17	38.323.200,67
1977 .....	32.396.331,23	4.302.988,27	1.623.881,17	38.323.200,67
1978 .....	32.396.331,23	4.302.988,27	1.623.881,17	38.323.200,67
1979 .....	32.396.331,23	4.302.988,27	1.623.881,17	38.323.200,67
1980 .....	32.396.331,23	4.302.988,27	1.623.881,17	38.323.200,67
1981 .....	32.396.331,23	4.302.988,27	1.623.881,17	38.323.200,67
1982 .....	32.396.331,23	4.302.988,27	1.623.881,17	38.323.200,67
1983 .....	32.396.331,23	4.302.988,27	1.623.881,17	38.323.200,67
1984 .....	32.396.331,23	4.302.988,27	1.623.881,17	38.323.200,67
1985 .....	32.396.331,23	4.302.988,27	1.623.881,17	38.323.200,67
1986 .....	32.396.331,23	4.302.988,27	»	36.699.319,50
1987 .....	32.396.331,23	4.302.988,27	»	36.699.319,50
1988 .....	32.396.331,23	3.688.346,17	»	36.084.677,40
1989 .....	32.396.331,23	3.688.346,17	»	36.084.677,40
1990 .....	32.396.331,23	3.688.346,17	»	36.084.677,40
1991 .....	32.396.331,23	3.251.902,21	»	35.648.233,44
1992 .....	32.396.331,23	3.251.902,21	»	35.648.233,44
1993 .....	32.396.331,23	3.084.609,89	»	35.480.941,12
1994 .....	32.396.331,23	2.917.317,57	»	35.313.648,80
1995 .....	32.396.331,23	2.750.025,25	»	35.146.356,48
1996 .....	32.396.331,23	2.750.025,25	»	35.146.356,48
1997 .....	32.119.501,09	2.750.025,25	»	34.869.526,34
1998 .....	30.300.406,57	2.750.025,25	»	33.050.431,82
1999 .....	27.070.911,98	2.750.025,25	»	29.820.937,23
2000 .....	22.003.218,43	2.750.025,25	»	24.753.243,68
2001 .....	16.522.503,90	»	»	16.522.503,90
2002 .....	14.176.077,16	»	»	14.176.077,16
2003 .....	10.382.419,41	»	»	10.382.419,41
2004 .....	5.287.483,05	»	»	5.287.483,05
2005 .....	420.602,78	»	»	420.602,78
Total restant à rembourser au 1 <sup>er</sup> janvier 1971 .....	979.775.094,79	112.607.080,38	22.734.336,38	1.115.116.511,55
Total général des remboursements .....	1.021.917.938,67	120.054.116,67	24.400.571,70	1.166.372.627,04

## 2° L'évolution des charges intercalaires.

Cette évolution est retracée dans le tableau ci-après :

*Evolution des charges intercalaires de l'opération de La Villette.*

Année 1959.....	46.872,69 F
Année 1960.....	319.245,44
Année 1961.....	409.161,53
Année 1962.....	536.582,14
Année 1963.....	670.885,25
Année 1964.....	1.032.198,32
Année 1965.....	1.528.291,69
Année 1966.....	2.235.060,67
Année 1967.....	3.864.818,79
Année 1968.....	7.041.207,92
Année 1969.....	19.355.627,72
Année 1970.....	(1) 28.000.000
Année 1971.....	(1) 40.000.000
Total .....	165.589.952,16 F

Il convient d'indiquer que ces charges intercalaires ne comprennent pas seulement les charges financières de l'opération pendant la durée de réalisation de l'investissement, mais aussi les déficits d'exploitation. En raison de l'arrêt des travaux depuis mai 1970, ces charges s'ajoutent de mois en mois sans la moindre perspective d'être un jour couvertes par des recettes correspondantes puisque les équipements sont soit déficitaires dans leur fonctionnement, soit inachevés dans leur réalisation.

L'augmentation annuelle de ces charges provient essentiellement de la fin des différés d'amortissement, qui gonfle brusquement la charge financière de la S. E. M. VI. au fur et à mesure de l'expiration des délais de cinq ans propres à chaque prêt.

La situation actuelle est donc absurde, puisque le temps passe, prolongeant d'autant le caractère intercalaire des charges financières de la S. E. M. VI., sans qu'aucune décision n'intervienne au sujet de l'avenir de La Villette. Les décisions qui devront bien être prises un jour auraient pu l'être tout aussi bien il y a un an ou dix-huit mois, ce qui aurait permis au moins de réduire d'une façon importante ces charges intercalaires, dont l'augmentation et la persistance entraînent des conséquences financières désastreuses.

---

(1) Estimation.

On ne peut que regretter que, dans ce domaine également, l'imprévision et les retards aient dominé. Lors de la réunion du Comité n° 6 du F. D. E. S. du 13 février 1969, le directeur général de la S.E.M.VI. indiquait que le retard dans la mise en service des chaînes de veaux et de moutons se traduisait par une perte mensuelle de 3 à 3,5 millions de francs en frais intercalaires.

A cette même réunion, lorsqu'il fut annoncé que les charges intercalaires dépasseraient certainement 35 millions de francs, en raison de la prolongation de l'opération et de certains aménagements provisoires, il fut décidé de mettre à l'étude la question de ces charges et de leur financement.

En fait, ces charges ont été financées selon le même régime que les travaux et on imagine aisément qu'en raison de leur étroite relation avec le temps écoulé, les retards puis l'arrêt de ces travaux n'ont pas peu contribué à gonfler le montant global des dépenses afférentes à l'opération de La Villette.

### 3° Les conséquences financières de la modification des taux des prêts spéciaux du F. D. E. S.

Lorsque, en 1967, le Ministère de l'Economie et des Finances décida de porter de 1,25 % à 3 % le taux de l'intérêt des prêts spéciaux du F. D. E. S., qui finançaient 70 % de l'opération de La Villette, le Ministère de l'Agriculture fit toutes réserves sur les conséquences de cette aggravation des charges financières de l'opération (lettre du Ministre de l'Agriculture au Ministre de l'Economie et des Finances du 10 août 1967). Dans sa réponse, datée du 27 octobre 1967, ce dernier rappela les concessions qu'il avait faites en matière de modalités de financement et que nous avons rappelées plus haut.

Quoi qu'il en soit, il n'en reste pas moins que l'élévation du taux d'intérêt de 1,25 % à 3 %, pour 70 % du financement de l'opération de La Villette, en a sensiblement alourdi les charges financières, comme le montre le tableau ci-après.

**Charges supplémentaires annuelles supportées par la Société d'économie mixte d'aménagement et de gestion du marché d'intérêt national de Paris-La Villette, par suite de l'élévation du taux d'intérêt de 1,25 % à 3 %.**

(En francs.)

MONTANT des emprunts.	MONTANT de l'annuité. (au taux de 1,25 %).	MONTANT de l'annuité (au taux de 3 %).	CHARGE supplémentaire annuelle.
66.200.000	2.659.819,34	3.377.475,01	717.655,67
65.437.000	2.629.163,12	3.338.547,32	709.384,20
8.244.000	331.231,88	420.602,78	89.370,90
33.663.000	1.352.530,19	1.717.461,35	364.931,16
29.956.000	1.203.588,34	1.528.332,95	324.744,61
203.500.000			
Total de la charge supplémentaire.....			2.206.086,54

*C. — Analyse critique du régime de financement.*

Le régime de financement mis en œuvre pour l'opération de La Villette appelle des remarques de trois sortes :

- le coût du terrain ;
- l'adaptation du régime de financement à la nature de l'opération ;
- la destination réelle des crédits accordés.

1° Le coût du terrain.

L'opération de La Villette peut sembler avoir bénéficié d'un avantage considérable découlant de la mise à disposition gratuite d'un terrain de 55 hectares, que certains ont évalué, en 1969, à 600 millions de francs. Cette estimation appelle certes de grandes réserves quant à son montant. Il n'en reste pas moins qu'à la différence de beaucoup d'autres opérations d'équipement, La Villette n'a pas exigé de dépenses d'achat de terrain. C'est, financièrement, surtout à Paris, un élément d'économie énorme.

Mais, en sens inverse, le site choisi présentait d'importants inconvénients. Dans une évaluation qu'elle a présentée en 1969, la S.E.M. VI. a procédé à un inventaire des travaux nécessités de ce fait, qui s'élève au total de 289.919.400 F. Le tableau ci-après en donne le détail :

**Inventaire des travaux nécessités par l'opération de Paris-La Villette,  
du fait du choix du site.**

*Travaux de libération des sols ou provisoires pour maintenir les anciens abattoirs en activité :*

— travaux annexes et provisoires (régie d'architecture, déménagements, salle de vente provisoire, etc., passage Macdonald).....	23.605.900 F.
— démolition proprement dites.....	4.222.700
— embranchement ferré et annexes.....	18.134.000
	45.962.600 F.

*Ouvrages nécessités par l'exiguïté du terrain :*

— passerelles stabulation abattage.....	2.700.800 F.
— ouvrages d'entrée et sortie 50 %.....	8.056.000
— plus-value parking souterrain.....	67.200.000
— viabilisation des terrains.....	(pour mémoire)
	77.956.800 F.

*Plus-value pour construction en hauteur :*

— stabulation 20 %.....	8.000.000 F.
— abattoir 20 % du génie civil.....	10.000.000
— frigorifique 30 %.....	18.000.000
— salle de vente 50 % du génie civil proprement salle de vente.....	130.000.000
	166.000.000 F.

*Récapitulation :*

— travaux de libération des sols.....	45.962.600 F.
— ouvrages nécessités par exiguïté du terrain.....	77.956.800
— plus-value pour construction en hauteur.....	166.000.000
	289.919.400 F.

Cette évaluation est sans doute contestable. Elle n'en montre pas moins que, financièrement, l'obligation de maintenir les anciens abattoirs en activité et l'exiguïté du terrain imposant des constructions en hauteur ont coûté cher.



## 2° L'adaptation du régime de financement à la nature de l'opération.

Le régime de financement adopté pour La Villette fut essentiellement un financement à très long terme, puisque la plupart des crédits étaient remboursables en trente ans ; 70 % de ces fonds l'étaient même en 35 ans, compte tenu du différé d'amortissement.

Si ce régime a pu paraître très favorable, tant par les taux d'intérêt que par la durée des prêts consentis, il n'en était pas moins irrationnel. En effet, l'amortissement financier en 30 ou 35 ans est beaucoup trop long pour les matériels et équipements. Or, ceux-ci auraient représenté plus de 350 millions de francs sur une dépense d'un milliard de francs courants.

Le régime de financement de La Villette ne comportait que des prêts. Certains ont estimé que l'attribution d'une subvention à cette opération eût été équitable en ce qui concerne au moins l'abattoir, ce dernier équipement pouvant être subventionné à un taux de 25 % du montant de la dépense. En outre, la S.E.M.VI. a fait valoir, en 1969, que le choix du site ayant alourdi sensiblement le coût de l'opération, d'une somme qu'elle estimait à plus de 289 millions de francs, une subvention de l'ordre de 200 millions de francs eût été une compensation de ces charges supplémentaires.

Mais l'opération de La Villette, si elle n'a pas été subventionnée, a bénéficié d'un régime de prêts tout à fait exceptionnel. Au total, le calcul montre que la charge en annuités, dans l'hypothèse d'une subvention de 25 % de la dépense totale, complétée par des prêts normaux, serait à peine moins élevée que dans le régime de financement appliqué à La Villette.

## 3° La destination réelle des crédits accordés.

Les crédits accordés à l'opération de La Villette ont couvert indistinctement toutes les dépenses de la S. E. M. VI., qui comprennent :

— les frais annexes à la construction (estimés à 35, puis 75, puis, enfin, à plus de 100 millions de francs courants). Aucune discrimination n'était faite suivant leur nature : frais annexes véritables et frais d'exploitation de la période intercalaire :

— la T. V. A. récupérable sur les travaux, qui aurait atteint 100 millions de francs courants pour une dépense globale de un milliard ;

— les travaux qui ne sont pas le complément nécessaire de la construction d'un abattoir et d'un marché d'intérêt national. Ainsi le bâtiment administratif et les parkings souterrains destinés au personnel et aux clients, soit au total 130 millions de francs courants ;

— les travaux provisoires, comme l'aménagement d'une salle de vente provisoire (coût : 5.335.000 F) ;

— les frais de fonctionnement de la centrale générale ;

— le préfinancement de divers équipements, comme, par exemple, le deuxième étage de parkings, dont les emplacements devaient être concédés aux usagers, offrant ainsi la possibilité de récupérer les fonds avancés ;

— l'achat de divers matériels fournis à la S. T. A. P., qui n'étaient pas compris dans l'enveloppe de 1965 ou qui devaient être remboursés par cette société.

Cette utilisation de fonds publics, accordés à des conditions exceptionnelles pour financer un investissement, appelle des réserves. Elle a abouti à augmenter le montant de l'enveloppe financière de l'opération en prenant en charge des paiements qui ne correspondaient pas à des dépenses d'investissement ou qui pouvaient être récupérés sur les utilisateurs, mais qui ne l'ont pas été.

### III. — LES PROCÉDURES FINANCIÈRES

Au sens large, les procédures financières mises en œuvre pour réaliser l'opération de La Villette vont de l'approbation du programme général jusqu'au paiement des mémoires des entrepreneurs.

Malgré une simplicité apparente, d'ailleurs toute relative, ce mécanisme est lourd, chaque opération devant, en principe, se répercuter en amont et en aval afin qu'à chaque stade de la procédure les organes responsables de la décision ou du contrôle vérifient la concordance entre les approbations techniques et les autorisations financières déterminant la nature et l'enveloppe de

l'opération, d'une part, les solutions techniques et les engagements et paiements financiers nécessaires à la réalisation de cette opération, d'autre part.

Avant d'analyser chacune des étapes de cette procédure d'une manière approfondie, il convient de rappeler sommairement le mécanisme d'ensemble, tel qu'il est déterminé par les conventions passées par la S. E. M. VI. avec l'Etat et la ville de Paris en 1960.

Ce mécanisme peut se résumer de la façon suivante :

1° *Approbation* par les trois ministres intéressés du « programme d'ensemble des travaux, comportant une estimation de la dépense ainsi qu'un plan de financement par grandes masses » et de « toute modification de ce programme d'ensemble et du plan de financement » (art. 2 de la convention avec l'Etat).

2° *Approbation préalable* par le Ministre de l'Agriculture des projets de travaux, accompagnés de mémoires descriptifs, de plans et devis, ainsi que des modifications apportées aux projets initiaux (art. 3 convention d'Etat).

*Approbation préalable* également du Préfet de Paris (initialement Préfet de la Seine) des projets détaillés avec plans, devis descriptifs et estimatifs complets et par corps d'Etat de tous travaux et de toutes modifications (art. 4 convention ville de Paris).

3° *Approbation* par le Ministre de l'Agriculture de chaque tranche de réalisation des travaux, correspondant au financement consenti (art. 3 convention Etat).

4° *Contrôle technique* des travaux par le Ministre de l'Agriculture, représenté par l'ingénieur en chef du génie rural de la circonscription, qui assiste notamment aux adjudications (art. 6 convention Etat).

*Accord* du Préfet de Paris (anciennement de la Seine) sur les résultats de l'adjudication ou de l'appel d'offres et *surveillance* de tous les travaux par les agents de la ville de Paris (art. 6 et 7 convention ville de Paris).

La S. E. M. VI. ne pourra entreprendre les travaux, quelle que soit leur nature, « *qu'une fois leur financement assuré* » (art. 7 convention ville de Paris).

5° *Contrôle* par l'ingénieur en chef du génie rural, en cours de travaux, de l'utilisation des crédits et *délivrance*, au

vu des situations d'approvisionnement et de travaux présentées par la S. E. M. VI. des certificats de déblocage des tranches de prêts correspondants (art. 6 convention Etat).

6° *Contrôle* par le Contrôleur d'Etat de « l'utilisation de tous moyens de financement, quelle qu'en soit l'origine ou la nature, mis à la disposition de la S. E. M. VI. en vue des travaux » (art. 7 convention Etat).

7° *Réceptions* provisoire et définitive des travaux par les services de la S. E. M. VI. conjointement avec les représentants de la ville de Paris (art. 8 convention ville de Paris), en présence de l'ingénieur en chef du génie rural (art. 6 convention Etat).

Telles sont les règles fixées par les textes des conventions, au début de l'opération de La Villette, pour la mise en place des procédures financières allant de l'approbation générale du programme jusqu'à la réception des divers travaux exécutés.

Ces procédures ont été correctement appliquées lors de l'engagement des premières tranches, bien que leur lourdeur ait pu être cause de retard et que la S. E. M. VI. ait parfois anticipé sur les décisions d'agrément pour lancer les premiers marchés.

Leur dégradation progressive se manifeste, particulièrement pour les opérations engagées à partir de 1965, au niveau de la surveillance du respect des programmes, de la signification des décisions d'agrément technique et financier prises par le Ministère de l'Agriculture et, enfin, de l'exercice du contrôle de l'exécution qui incombe aux représentants permanents des administrations de tutelle.

Nous allons reprendre, d'une manière détaillée, l'analyse des procédures financières mises en œuvre à La Villette dans leur totalité, c'est-à-dire en fonction non seulement des dispositions des conventions de 1960, mais aussi des pratiques administratives générales ou particulières utilisées dans cette opération.

Nous analyserons successivement les procédures relatives :

- au programme général ;
- aux financements annuels ;
- aux programmes annuels de travaux ;
- aux décisions de financement ;
- à la réalisation financière des investissements.

A. — *L'approbation du programme général.*

Comme nous l'avons vu dans la partie consacrée à l'historique financier et en application de l'article 2 de la convention entre l'Etat et la S. E. M. VI., l'opération de La Villette a fait l'objet, au niveau gouvernemental, de trois décisions d'approbation de son programme. Ces décisions sont intervenues le 13 juin 1961, en octobre-novembre 1963 et le 24 mai 1966.

En réalité, il faut bien avoir présent à l'esprit que ces décisions, bien que portant sur une évaluation financière globale du coût des divers travaux prévus, ne visaient pas un programme défini d'une manière précise, complète et définitive.

En 1961, le Comité interministériel retenait des objectifs qui furent abandonnés par la suite, par exemple en ce qui concerne les techniques d'abattage. En outre, l'insuffisance des études était alors telle que la définition des moyens et l'estimation du coût des travaux ne pouvaient être que des approximations très incertaines.

En réalité, en raison de l'urgence et de la complexité des études, il n'y eut pas de mise au point des programmes technique, économique et financier, mais seulement indexation en fonction de la hausse des prix du projet primitif chiffré en 1957 à 174 millions de francs. Bien plus, pour la salle des ventes (portée de 28.000 à 40.000 mètres carrés), on se borna à majorer forfaitairement de 50 p. 100 l'estimation antérieure, elle-même très sommaire.

En 1963, l'approbation gouvernementale n'était encore qu'une décision incomplète, puisqu'elle portait à la fois sur les tranches du programme ayant déjà fait l'objet d'études véritables (tranches II, III et IV) et sur des tranches dont l'étude était à poursuivre (tranches I, V et VI). Ces dernières tranches figuraient cependant dans le programme approuvé, leur coût résultant d'une simple actuali-

sation du chiffre antérieur. Naturellement, les études techniques n'étant pas terminées, ces chiffres ne correspondaient à rien de précis. Au surplus, pour la salle des machines, l'estimation ne s'appliquait qu'au génie civil, rien n'étant prévu pour le coût des équipements.

En 1966, l'approbation portait sur un programme théoriquement définitif, dont le coût (600 millions de francs, valeur 1964, sans les charges intercalaires) était encore, au début de 1967, considéré comme « *le montant maximum de la dépense à engager* », par le Ministre des Finances (1). Ce dernier précisait que les modifications qui seraient apportées à la consistance ou à l'évaluation de certaines parties du programme « *devraient intervenir dans la limite de ce plafond* ».

Jusqu'au printemps de 1969, les autorités responsables de l'exécution du programme approuvé en mai 1966, et d'abord les dirigeants de la S. E. M. VI., ont toujours pensé et déclaré qu'on restait à l'intérieur de l'enveloppe de 600 millions de francs, sous cette réserve capitale que tous les marchés étaient loin d'avoir été chiffrés et passés. Il semble que ce fut une véritable révélation pour tous en juin 1969, lorsque la réévaluation de l'ensemble de l'opération fut à peu près achevée, de constater que ce plafond de 600 millions de francs allait être largement dépassé, d'environ un tiers en francs constants, toujours sans les charges intercalaires. Ce chiffre de 800 millions de francs (valeur 1964) représentait une dépense, en francs courants, de l'ordre du milliard.

La partie du présent rapport consacrée aux aspects techniques de l'opération de La Villette a montré l'importance des modifications apportées constamment à la consistance des travaux ainsi que l'incidence des conditions de leur déroulement, principalement en matière d'imprévus et de retards.

En ce qui concerne les procédures financières, au niveau du programme général, on peut dire, d'un mot, que *l'on a approuvé des approximations successives*. Chaque évaluation globale était à la fois incomplète et imprécise, bien qu'en forte augmentation par rapport à la précédente. En outre, chaque approbation était, au moins partiellement, frappée de caducité lorsqu'elle intervenait, en raison des délais excessifs entre la date d'établissement de l'évaluation et celle de la décision d'approbation.

---

(1) Lettre au Président de la S. E. M. VI. en date du 19 avril 1967.

L'évaluation de 245 millions de francs avait été établie en juin 1959 ; elle ne fut approuvée que le 13 juin 1961 par une lettre du Ministre de l'Agriculture, après accord du Secrétaire d'Etat aux Affaires économiques et du Ministre de l'Intérieur. L'évaluation de 358 millions de francs, proposée par la S. E. M. VI. en décembre 1962 pour un total de 380 millions de francs, fut approuvée, après avoir été réduite, par un comité interministériel du 11 octobre 1963 et agréée par le Premier ministre le 7 novembre 1963. Le programme de 600 millions de francs, calculé en valeur septembre 1964, fut présenté par la S. E. M. VI. le 25 mai 1965 et approuvé par un Comité interministériel du 24 mai 1966. En fait, malgré une mise à jour datée du 10 février 1966, le dossier était déjà caduc parce qu'il n'intégrait pas les conséquences financières de décisions d'exécution déjà prises avant l'approbation interministérielle.

Ainsi la moitié de l'augmentation des dépenses de construction de la centrale générale, figurant dans la réévaluation de 1969, résulte de décisions de la commission des marchés des 3 mai et 2 juin 1965. Bien qu'elles aient été antérieures à l'approbation de 1966, leurs conséquences financières ne furent pas incorporées au programme.

Il n'est donc pas exagéré de dire que si l'opération de La Villette a « déraillé » financièrement, c'est d'abord parce que, dès l'origine, les évaluations étaient incomplètes, imprécises et parfois dépassées par les faits, au moment de leur approbation par les autorités ministérielles prévues par l'article 2 de la convention entre l'Etat et la S. E. M. VI.

*Mais si l'opération de La Villette est devenue l'affaire de La Villette en 1969, c'est aussi parce que les modifications fondamentales apportées depuis 1964-1966 au programme, telles que les changements dans la conception de la salle des ventes ou du bâtiment administratif, ou les modifications de détail dont l'addition aboutit à une majoration importante du coût des travaux, n'ont pas fait l'objet d'une procédure de revision du programme dans la forme prescrite par l'article 2 de la convention susvisée.*

Les autres mécanismes financiers de l'opération ne semblent pas avoir mieux fonctionné.

B. — *Les financements annuels.*

L'opération était, on le sait, financée principalement par des prêts spéciaux du F. D. E. S. inscrits au titre VIII du budget du Ministère de l'Agriculture. Le financement complémentaire fut demandé d'abord à la Caisse des Dépôts et Consignations, puis aux charges communes du F. D. E. S.

Les prêts spéciaux représentant 70 % du financement, le montant des programmes annuels était donc déterminé par une simple règle de trois, à partir du chiffre des crédits inscrits au budget.

Au point de vue de la terminologie, une précision s'impose. Dans les documents relatifs à La Villette, on relève souvent les termes de « projet » et de « programme ». Il est bon de préciser leur signification. Pour un technicien (fonctionnaire ou homme de l'art), le programme est l'ensemble d'une opération englobant des projets techniques précis. Pour les fonctionnaires des Finances, au contraire, il y a un projet général au départ et des tranches annuelles d'autorisations de programme ou « programmes ». L'enveloppe est la somme totale nécessaire pour réaliser l'ensemble d'un projet, aux yeux du Ministère des Finances.

Le projet de La Villette a donc donné lieu, à l'origine, à l'établissement d'une enveloppe globale de caractère indicatif. Ce projet a été ensuite traduit en termes budgétaires suivant les procédures usuelles aux opérations importantes. Chaque tranche fonctionnelle de l'opération a fait l'objet d'autorisations de programmes correspondant au montant jugé nécessaire pour sa réalisation.

En fait, il semble que les dotations budgétaires annuelles aient été fixées en fonction des possibilités financières de l'Etat beaucoup plus qu'en fonction des besoins réels de l'opération. Ceci ne signifie d'ailleurs pas que la S. E. M. VI. ait eu des problèmes de financement, puisqu'elle n'a presque jamais utilisé en totalité les dotations qui lui étaient accordées, quelquefois d'ailleurs parce que les entreprises présentaient leurs mémoires avec retard.



La société a donc bénéficié de facilités exceptionnelles dans ce domaine, personne ne semblant avoir jamais mesuré les crédits à cette opération de prestige, ce qui a sans doute donné à ses responsables le sentiment qu'ils n'auraient jamais de problèmes de financement.

On peut toutefois se demander si les autorités chargées d'établir et d'exécuter le budget ont pris suffisamment conscience des aléas et des dangers d'une opération complexe à réaliser en plusieurs années. La surveillance du rythme et des modalités de consommation des crédits et une préparation plus sérieuse du projet de budget auraient dû permettre de déceler les défauts de l'opération et le gouffre financier dans lequel elle s'engageait.

D'une manière plus générale, le système de l'annualité budgétaire paraît très mal adapté à une réalisation d'un caractère typiquement pluriannuel. Dans une large mesure, il a masqué l'aspect global de l'opération et son coût.

### C. — *Les programmes annuels de travaux.*

Les dotations budgétaires fixaient donc simplement le montant global du financement accordé à l'opération de La Villette pour une année.

Le programme annuel des travaux était ensuite déterminé par le Comité n° 6 du F. D. E. S. dans la double limite, en principe, du programme général d'une part, des crédits accordés d'autre part.

Le Comité n° 6 est spécialisé dans les investissements agricoles, dont faisait partie l'opération de La Villette. Il comprend des représentants des administrations centrales intéressées (Budget, Trésor, Commerce intérieur, Agriculture). Assistaient également aux réunions relatives à La Villette : un représentant du Commissaire du Gouvernement, le Contrôleur technique, le Contrôleur d'Etat, ainsi que le Directeur général et le Directeur technique de la S. E. M. VI.

Lors de ces réunions annuelles, il était possible au Comité, en raison même de sa composition, de faire le point des travaux et la mise à jour de leur coût. Cela aurait été d'autant plus nécessaire que les représentants des administrations centrales (Budget et Trésor notamment) changeaient très souvent.

Mais, en réalité, le Comité ne disposait pas de documents lui permettant un examen sérieux de l'opération.

Ces documents comprenaient :

1° Un dossier présentant la demande de la S. E. M. VI. En fait, il s'agissait d'un rapport d'environ huit pages, accompagné de quelques tableaux rétrospectifs et de prévisions de paiement. Plus de la moitié de ce document est un rappel du programme approuvé et de l'état d'avancement des travaux depuis l'origine. Les quelques lignes consacrées au programme de l'année comportent seulement une répartition par tranche technique du volume de travaux dont l'engagement est envisagé.

2° Un rapport sommaire de l'Ingénieur en chef chargé du contrôle technique (trois pages en 1968 et en 1969) tendait surtout à confirmer que les chiffres proposés restaient dans l'enveloppe des prêts prévus pour l'année considérée et dans l'enveloppe globale du programme approuvé. Le 8 janvier 1968, le rapport de l'époque annonçait encore la mise en service de la salle de vente pour la fin de 1969. Le 23 janvier 1969, il était indiqué que l'année 1970 serait nécessaire pour l'équipement de cette salle et que certains aménagements (salle des ventes provisoire) n'étaient pas compris dans l'enveloppe de 1966. Le Contrôleur technique estimait également que l'on ne se trouvait plus, comme en 1964, devant un certain nombre d'imprécisions, concernant en particulier les solutions techniques à adopter. Il jugeait utile de procéder d'ores et déjà à une prévision de la dépense finale à la fin de 1970, l'achèvement des travaux étant prévu pour le début de 1971.

C'est donc sur la base de ces deux documents que le Comité n° 6 délibérait. En fait, il se bornait à approuver le chiffre total du programme annuel, sa répartition entre les deux types de prêts et entre les six tranches techniques. Mais il ne disposait pas d'indications sur le contenu physique des opérations prévues dans ces six tranches pour l'année considérée.

Il convient de souligner que, depuis la dernière approbation du programme général en 1966, les procès-verbaux du comité ne portent trace d'aucune discussion sur le programme de travaux lui-même, si ce n'est, lors de la réunion du 8 juin 1967, pour confirmer que le bâtiment de traitement des sous-produits devait être réalisé conformément à la décision prise en 1965.

Le Comité n° 6 évoquait diverses questions financières, mais ses discussions n'étaient pas suivies de décision. Il étudia ainsi les besoins en crédits de paiement, qui faisaient l'objet d'une négociation directe entre la direction du Trésor et la S. E. M. VI. ; les conséquences du relèvement du taux d'intérêt des prêts du titre VIII ; la portée de la garantie de la ville de Paris ; le financement des charges intercalaires (problème soulevé pour la première fois en 1969) ; le financement du deuxième niveau de parking. Les seules décisions du comité relatives au financement concernent le montant des avances nécessaires à la trésorerie de la S. E. M. VI.

Ainsi, au niveau du Comité n° 6, qui réunissait chaque année les représentants des administrations centrales chargées du financement de l'opération, les fonctionnaires responsables des contrôles techniques et financiers et les dirigeants de la S. E. M. VI., aucune action de coordination ne fut entreprise pour vérifier que l'exécution des travaux correspondait au programme général approuvé par le Gouvernement ni pour mesurer l'évolution des charges financières de l'opération.

#### D. — *Les décisions de financement du Ministre de l'Agriculture.*

A la suite d'une procédure d'instruction unique, le Ministre de l'Agriculture donnait, à chaque élément du programme, un agrément technique ainsi qu'un agrément financier.

A l'origine, l'un et l'autre portaient sur le même montant. Avec le lancement des grandes opérations, ils ont été dissociés : l'agrément financier n'a plus été accordé que pour une tranche de réalisation de l'opération techniquement agréée. Les décisions révèlent une confusion croissante entre les deux types d'agrément, pourtant nettement distingués dans la convention du 20 mai 1960 entre l'Etat et la S. E. M. VI.

Dans la limite des programmes annuels approuvés par le Comité n° 6 du F. D. E. S., les tranches de travaux bénéficiant d'un agrément technique font l'objet de décisions de financement, prises par le Ministre de l'Agriculture chaque année et relatives chacune à une seule des six grandes tranches techniques du programme général, ces dernières étant ainsi elles-mêmes découpées en tranches annuelles.

Ces décisions sont prévues à l'article 3 de la convention du 20 mai 1960 qui précise : « Les travaux seront réalisés par tranches successives, correspondant au financement consenti, chaque tranche devant faire l'objet d'une décision d'approbation du Ministre de l'Agriculture ».

Le sens de ces décisions apparaît incertain. En réalité, il ne s'agit pas d'une tranche de travaux mais d'une tranche de marchés, recevant un agrément financier dans le cadre de l'agrément technique d'un élément du programme. Prenant la forme d'une affectation d'autorisation de programme à imputer sur les prêts du titre VIII du budget de l'Agriculture, la décision aurait dû respecter les règles qui s'imposent en matière de promesse de subvention : l'affectation doit porter sur une tranche économiquement exploitable, c'est-à-dire, dans le cas de La Villette, sur la totalité du coût de construction d'un des éléments du complexe.

En fait, il n'en a pas été ainsi et le nombre des décisions de financement s'est élevé à plusieurs dizaines, chacune des six grandes tranches techniques ayant fait l'objet de nombreuses décisions.

La notification de la décision, faite par le Préfet de Paris, précisait qu'elle valait autorisation de passer des marchés dans cette limite. Mais rien ne permettait de savoir de quels marchés il s'agissait et, par conséquent, où l'on en était de la réalisation de la tranche technique. On se contentait de cumuler les montants des décisions de financement successives.

En outre, ces décisions étaient préparées à partir d'une note sommaire de quelques pages établie par la S. E. M. VI. rappelant brièvement l'objet et l'état d'avancement de l'ensemble, recensant les décisions de financement antérieures et expliquant comment la demande restait à l'intérieur du programme annuel. Sur l'objet même de la demande, quelques lignes seulement n'apportaient aucune indication précise.

A partir de 1964, les décisions de financement ont été prises pour employer les crédits ouverts au budget du Ministère de l'Agriculture : l'adoption de la demande de financement par le conseil d'administration de la S. E. M. VI. et la décision ministérielle n'apparaissent plus que comme des formalités. C'est ainsi que le conseil d'administration adopte toutes les demandes permettant l'emploi du programme de l'année considérée en une seule séance les 26 juin 1967, 14 mars 1968 et 12 mars 1969.

Beaucoup de décisions sont intervenues en fin d'année, comme s'il s'agissait essentiellement d'utiliser la totalité des crédits accordés (quatre décisions le 28 décembre 1965 ; cinq du 7 décembre 1966 ; cinq en octobre et novembre 1967). Par contre, en 1968 et 1969, les décisions portant sur la suite d'opérations agréées sont prises en général dans les premiers mois de l'année, dès l'approbation du programme annuel et la délibération du conseil d'administration.

E. — *Les procédures financières de réalisation des investissements.*

Après avoir analysé les modalités particulières de l'exercice du contrôle d'Etat dans l'opération de La Villette, nous examinerons les procédures relatives à la passation des marchés et aux engagements complémentaires, l'absence de comptabilité des engagements et les procédures relatives aux paiements.

1° Les modalités du contrôle d'Etat.

Auprès de la S. E. M. VI., société d'économie mixte, existe un contrôleur d'Etat, qui en assure le contrôle économique et financier. La S. E. M. VI. étant un organisme chargé, d'une part, de l'aménagement, d'autre part, de la gestion de l'ensemble de La Villette, les pouvoirs du Contrôleur d'Etat ont été définis dans la convention Etat-S. E. M. VI. par deux articles.

Dans le titre I (Construction et aménagement) de cette convention, l'article 7 indique que « le contrôle exercé par le Contrôleur d'Etat porte sur l'utilisation de tous moyens de financement, quelle qu'en soit l'origine ou la nature, mis à la disposition de la société en vue des travaux ».

Dans le titre II (Fonctionnement et gestion du marché) l'article 20 donne au Contrôleur d'Etat le plein exercice du contrôle économique et financier de l'Etat, « conformément aux dispositions législatives en vigueur et notamment à celles du décret n° 55-733 du 26 mai 1955 », c'est-à-dire conformément à ce qu'on peut appeler le droit commun. Toutefois, il convient de remarquer qu'en matière de sociétés d'économie mixte, les règles de contrôle d'Etat sont

variables et qu'on ne peut parler d'un « droit commun » uniforme. C'est d'ailleurs une lacune de notre droit, lacune dont l'évolution financière de l'opération de La Villette illustre les graves dangers.

Dans le cadre des dispositions de l'article 20, le Contrôleur d'Etat reçoit expressément d'importants pouvoirs. Il peut « faire opposition... à l'exécution des délibérations et décisions portant sur l'activité économique et financière de la société » ; il est appelé à « donner son approbation à l'état prévisionnel des ressources et des charges de la société pour l'exercice suivant » ; « son avis est sollicité sur toutes les questions importantes intéressant l'équilibre financier et la gestion économique et financière de la société » ; etc.

La différence des dispositions de l'article 7 et de l'article 20 est sans doute une des causes du « déraillement » de l'opération.

En effet, l'article 7, qui vise en somme le contrôle financier des investissements, a été interprété, d'une manière restrictive, comme limitant l'intervention du Contrôleur d'Etat à « l'utilisation des fonds », c'est-à-dire que son visa préalable n'est porté que sur les demandes de déblocage des prêts du F. D. E. S. A cette occasion, donc, il est en mesure de contrôler les règlements de travaux et d'études, de vérifier les liquidations et de réclamer les pièces justificatives des paiements.

On peut donc dire que le Contrôleur d'Etat n'est saisi qu'après l'exécution des travaux, au moment où les entreprises présentent leurs mémoires à la société. Or, ces mémoires, adressés mensuellement, ne parviennent au Contrôleur d'Etat qu'avec un délai important, correspondant à la durée des vérifications effectuées par les architectes, les ingénieurs-conseils, les techniciens de la S. E. M. VI. et les services du contrôleur technique, l'ingénieur en chef du Génie rural.

En outre, ces mémoires se rapportent soit à des marchés visés par le Préfet, soit à de simples lettres de commande ou ordres de service correspondant aux instructions données aux entreprises sur le chantier et qui, en principe, ont reçu l'approbation des services compétents, définis par les conventions passées par la S. E. M. VI. avec l'Etat et la ville de Paris (Direction départementale de l'Agriculture de Paris et services techniques de la ville).

\*

\* \*

Après avoir examiné les textes et les faits en ce qui concerne le rôle du Contrôleur financier auprès de la S. E. M. VI. il convient maintenant de porter un jugement critique sur les uns et les autres.

Le texte de l'article 7 de la convention Etat-S. E. M. VI. n'a pas exclu formellement le contrôle de ce qui constitue en réalité l'utilisation des décisions de financement du Ministre de l'Agriculture, c'est-à-dire de la passation des marchés et des engagements financiers. D'ailleurs, le choix des entreprises était fait par une commission à laquelle le Contrôleur d'Etat participait.

*Mais, jusqu'à la fin de 1968, il ne fut pas appelé à porter son visa sur les marchés et sur les autres actes d'engagement (lettres de commande et ordres de service) avant leur signature. Il a pu certainement exercer une action permanente en vue d'obtenir ou de retenir les offres les plus favorables ; il a consulté systématiquement les bureaux spécialisés de la Direction générale des prix sur les listes d'entreprises consultées ; il a obtenu, par exemple, d'utiles garanties lors du lancement de la construction du bâtiment des frigorifiques ; enfin il a tenu convenablement ses comptes, en imputant chaque dépense sur la tranche technique correspondante d'une part, sur le programme financier annuel approuvé par le F. D. E. S. d'autre part.*

Le Contrôleur d'Etat disposait de nombreuses informations. En effet, il recevait, en même temps que les autres autorités de contrôle, les dossiers de demande de financement et les dossiers de marchés ; il avait accès au conseil d'administration de la S. E. M. VI., à la commission de choix des entreprises et au Comité n° 6 du F. D. E. S.

D'autre part, des instructions ont été transmises par le Contrôleur d'Etat à la S. E. M. VI., en vue de limiter au maximum l'incidence financière des lettres de commande et des ordres de service qu'il se révélait inévitable de passer, compte tenu des conditions très particulières d'exécution de l'opération de La Villette (études techniques préalables insuffisantes, nombreux imprévus, opération « à tiroirs », maintien en fonctionnement des activités existantes pendant toute la durée des travaux, etc.). Ces instructions avaient pour objet de limiter à 8 % du montant de chaque marché l'incidence en hausse des lettres de commande et ordres de service. Comme nous le verrons plus loin, le moins qu'on puisse dire est que ces instructions ne furent pas suivies d'effet, les dépassements ayant été souvent bien supérieurs à ce pourcentage.

Le Contrôleur d'Etat ne semble pas avoir obtenu davantage satisfaction en ce qui concerne les demandes adressées à la S. E. M. VI. depuis 1966 en vue d'obtenir une réévaluation de l'enveloppe financière globale de l'opération, puisque celle-ci ne fut établie complètement qu'en septembre 1969, c'est-à-dire à une date si tardive et avec des résultats si différents des prévisions qu'il n'y avait plus rien à faire pour empêcher l'opération de « dérailler » financièrement. Or, dès 1965, c'est-à-dire avant même l'approbation du programme général, intervenue le 24 mai 1966, des décisions avaient été prises qui constituaient des sources de dépassement de ce programme, par exemple pour la centrale énergétique (voir plus haut, paragraphe A, approbation du programme général). Dans les années suivantes, d'autres dépassements furent prévisibles à la suite des modifications intervenues dans la conception et l'exécution des diverses tranches de travaux.

Enfin, le Contrôleur d'Etat, qui ne visait pas les marchés et ne pouvait suivre les incidences financières des lettres de commande et des ordres de service qu'au moment de la présentation des demandes de déblocage des fonds, ne s'est pas inquiété de l'absence de toute comptabilité des engagements. Il a, nous l'avons indiqué, demandé que les ordres de service n'entraînent pas de dépassement supérieur à 8 % du montant du marché initial et semble avoir borné son rôle à cette recommandation, d'ailleurs atténuée par le fait qu'à la réunion de choix d'entreprises du 22 novembre 1968, il a fait remarquer que le dépassement entraîné par les ordres de service ne devrait pas entraîner plus de 10 à 12 % de supplément par rapport au marché initial, sauf cas spécial.

Cela dit, les observations que nous venons d'émettre au sujet du contrôle d'Etat ne doivent pas conduire à une conclusion hâtive et exclusive. En réalité, le contrôle financier de l'exécution des investissements a été caractérisé par une invraisemblable dilution des responsabilités qui, bien au-delà des fonctionnaires pris individuellement en tant que tels, pose la grave question du mécanisme incohérent qui fut mis en place pour exécuter une opération complexe et onéreuse.

En effet, le Contrôleur d'Etat a pu croire qu'il pouvait s'en remettre, pour assurer le respect du programme financier, à l'action de l'ingénieur en chef qui représentait le Ministre de l'Agriculture, gestionnaire des crédits de prêts du titre VIII inscrits à son propre budget. Ce fonctionnaire était, en effet, chargé par la convention



Etat - S. E. M. VI. de 1960, du contrôle technique des travaux, ainsi que du contrôle de l'utilisation des crédits et de la délivrance des certificats de déblocage des tranches de prêts. Il disposait d'ailleurs, conjointement avec le Contrôleur d'Etat, des mêmes éléments d'information et participait aux mêmes instances délibératives de la S. E. M. VI. Il appartenait en outre à cet ingénieur en chef de présenter un rapport écrit sur les programmes annuels soumis au Comité n° 6 du F. D. E. S. et sur les demandes de financement présentées au Ministre de l'Agriculture.

Il convient, pour être objectif, de noter le caractère formel de ces procédures qui demeuraient assez éloignées des engagements contractuellement pris par la S. E. M. VI. et des ordres de service intervenus en cours de travaux.

\*  
\* \*

Le mécanisme de réalisation proprement dite de cet investissement, chiffré en 1966 à 600 millions de francs, peut finalement s'analyser financièrement sous trois aspects :

- la passation des marchés et les engagements complémentaires ;
- l'absence de comptabilité des engagements ;
- le déblocage des fonds.

## 2° La passation des marchés et les engagements complémentaires.

Il convient de distinguer la procédure normale de passation des marchés de celle, beaucoup plus critiquable, des engagements complémentaires résultant des lettres de commande et des ordres de service.

### a) *La passation des marchés :*

Pour chacune des tranches techniques, les travaux furent groupés en lots, qu'il s'agisse de démolitions, de fondations, de génie civil, des divers équipements, etc.

Lorsque, pour l'un de ces lots, le coût global estimatif n'excédait pas 250.000 F, la S. E. M. VI. était autorisée, par l'article 6 de la convention avec la ville de Paris, à conclure, avec l'accord du Préfet, un marché de gré à gré. Le cas s'est très rarement présenté.

Lorsque le montant des lots était supérieur à 250.000 F, le marché devait faire l'objet soit d'une adjudication, soit d'un appel d'offres. L'article 6 susvisé précise que la S. E. M. VI. devait faire connaître au Préfet, au moins quinze jours à l'avance, ses projets ainsi que les conditions de la consultation et, le cas échéant, la liste des entreprises qu'elle se proposait d'appeler.

En fait, seule la procédure de l'appel d'offres fut utilisée, sous la forme de l'appel d'offres restreint. Lorsqu'il s'agissait de travaux d'une complexité particulière, on recourut à la procédure du concours avec publicité.

Les dispositions de la convention n'imposaient donc à la S. E. M. VI. ni le respect des règles habituelles des marchés publics ni même le recours à l'adjudication. Cela n'est pas une procédure irrégulière, puisqu'il s'agissait d'une société d'économie mixte, encore que le laxisme de la réglementation applicable à ce type de société nous semble regrettable, surtout dans un cas comme celui de La Villette où l'intégralité du financement provient de fonds publics.

Quoi qu'il en soit, si l'on ne peut parler d'irrégularités, on peut considérer qu'il y eut des anomalies dans les procédures suivies. En effet, avec l'approbation de la Préfecture, la S. E. M. VI. a choisi très librement ses entrepreneurs par des appels d'offres restreints. Pour chaque lot, un certain nombre d'entreprises, sélectionnées au préalable par la S. E. M. VI. en fonction de leur compétence technique et des garanties financières qu'elles offraient, ont été appelées à faire des propositions. En raison de l'importance des lots, les entreprises furent invitées à se grouper sous l'autorité d'un chef de file pour la réalisation de chacune des six grandes tranches techniques. Les listes d'entreprises à appeler étaient soumises au Commissaire du Gouvernement et au Contrôleur d'Etat. Ce dernier n'émettait son avis qu'après avoir consulté le Commissaire aux prix compétent.

Les entreprises appelées recevaient un dossier technique décrivant les travaux à exécuter ainsi qu'un cahier des charges.

A la date fixée pour l'ouverture des plis, une commission se réunissait au siège de la S. E. M. VI. Elle était composée des représentants de la S. E. M. VI., des architectes, des ingénieurs-conseils, des services techniques de la ville de Paris, du Commissaire du Gouvernement, du Contrôleur technique (Ingénieur en chef du génie rural), du Contrôleur d'Etat, d'un représentant de la Direction générale du Commerce intérieur et des prix et d'un représentant de la S. C. E. T.

La direction technique de la S. E. M. VI. examinait ensuite les offres et, parfois, modifiait ou même écartait certaines propositions pour, en principe, assurer le respect des caractéristiques de l'appel d'offres. Elle établissait alors un rapport de choix, qui servait à la commission de choix des entreprises à prendre sa décision.

Cette commission avait la même composition que celle d'ouverture des plis. Eclairée par le rapport des techniciens, elle s'est efforcée d'exercer un choix en fonction des prix, des éléments techniques et des délais proposés dans les soumissions. Dans la plupart des cas, elle a choisi le moins-disant. Pour quelques marchés, le choix de la commission a été soumis à l'approbation du conseil d'administration de la S. E. M. VI. (manutentions aériennes, par exemple).

Cette procédure appelle deux séries de remarques.

La première concerne le choix des entreprises. Il est certain que la procédure d'appel d'offres restreint crée un risque d'arbitraire à plusieurs niveaux : sélection des entreprises appelées sur une liste préétablie d'entreprises agréées, créant le risque d'un nombre d'appels trop peu élevé ; modifications ou éliminations de propositions par les services techniques de la S. E. M. VI. avant examen par la commission de choix ; incertitude dans la comparaison des prix des soumissions, en raison de la différence des solutions techniques proposées par les entreprises, lorsque la consistance des travaux était mal définie dans le dossier d'appel d'offres ; etc.

La seconde remarque concerne les répercussions financières des décisions de la commission de choix des entreprises. Constituée pour choisir l'entreprise proposant les meilleures conditions pour fournir une certaine prestation, la commission est, en fait, sortie de son rôle en prenant des décisions sur le principe même de la réalisation de divers investissements. Or, de telles décisions

pouvaient avoir d'importantes incidences sur le contenu et le montant de l'enveloppe financière de l'opération. Il en est ainsi notamment pour ce qu'on a appelé la troisième tranche de génie civil de la salle des ventes, comprenant des travaux de terrassement et de fondations spéciales, qui fut pratiquement décidée ou régularisée par les commissions de choix des 10 mars 1969 et 9 mai 1969.

Le choix de l'entreprise donnait lieu à l'envoi par la S. E. M. VI. d'une lettre de notification pour inviter l'entreprise à préparer les pièces du marché. Cette lettre semble valoir engagement, dans des rapports régis par le droit privé, et permettait de commencer l'exécution sans attendre la signature du marché. C'est ce qui explique l'existence d'un volume important de travaux exécutés ou commencés sans marché.

En outre, les marchés rédigés à la suite de nouvelles études poursuivies pendant leur exécution, ont pu être établis pour des montants très différents de ceux qui ressortaient des soumissions. Certains représentent des subdivisions en tranches. Plus souvent, ils étaient en majoration : c'est ce que faisait la S. E. T. I. F., qui corrigeait les marchés à la suite des études de détail. Quant aux architectes, ils conservaient dans le marché les éléments de l'offre retenue et prévoyaient que les compléments seraient définis au fur et à mesure des travaux par ordre de service. Les premiers de ceux-ci portaient en fait la date même de la signature du marché.

Si les méthodes suivies en matière de marchés sont à la fois incertaines, discutables et onéreuses, au stade de l'exécution des travaux, l'opération de La Villette a également « déraillé » par un développement abusif des ordres de service.

b) *L'exécution des travaux et les ordres de service :*

La procédure de passation des marchés a été tournée par le développement des ordres de service pendant l'exécution des travaux. Cette seconde procédure est certes courante dans les secteurs du bâtiment et des équipements, où il apparaît souvent nécessaire, en cours de travaux, d'apporter des modifications d'ordre technique aux éléments figurant dans le marché. Tel fut le cas pour l'opération de La Villette, où les responsables de la S. E. M. VI. adressèrent aux entreprises intéressées des ordres de

service et des lettres de commande qui modifièrent ou complétèrent les marchés initiaux. Toutefois, de telles procédures doivent conserver un caractère marginal, dont l'incidence financière ne doit pas excéder un pourcentage limité du montant du marché initial.

Or, dans le cas de La Villette, l'importance prise par les ordres de service a été telle qu'elle a gonflé d'une manière tout à fait excessive le volume des engagements résultant des marchés eux-mêmes.

Ainsi, pour huit marchés relatifs à l'abattoir principal, les ordres de service totalisent 12,5 millions de francs, soit une majoration de 38 % des marchés initiaux. Pour cinq marchés relatifs aux frigorifiques, 5 millions de francs d'ordres de service majorent de 43 % les marchés initiaux. Il arrive même que la dépense supplémentaire excède le montant du marché initial. Tous ces chiffres sont naturellement donnés en valeur « marché » constante.

Il semble que le recours aux ordres de service et aux lettres de commande soit devenu de plus en plus courant à partir de juin 1968. La cause initiale de leur développement à cette époque réside dans la nécessité de procéder à des aménagements dans les conditions d'exécution des travaux, à la suite des événements de mai 1968. Il y eut ensuite les essais des équipements mis en place, en présence des professionnels et des représentants des services techniques de la ville de Paris, du Génie rural et de la Direction du Commerce intérieur et des Prix. Ces essais conduisirent à décider de nouvelles modifications. Il faut aussi noter les demandes présentées par les services vétérinaires.

Ces ordres de service étaient signés par le directeur technique de la S. E. M. VI., sur la proposition des architectes ou techniciens, en fonction de l'avancement des travaux et des conclusions de réunions de chantier. Mais, trop souvent, leur signature est intervenue tardivement. Il arrivait ainsi que les travaux soient en cours, voire terminés, sur la seule base d'une autorisation verbale donnée à partir des devis des entreprises ou des prix unitaires du marché initial. L'ordre de service était établi par l'architecte, avant de venir à la signature du directeur technique.

Comme ce dernier l'a expliqué à la commission de choix d'entreprises du 22 novembre 1968 : « La politique menée jusqu'à

ce jour consiste à passer les marchés pour les quantités connues et définies, quitte à ajouter d'autres travaux, plutôt que de prévoir dès le départ des marchés trop larges qui incitent les entreprises à en profiter ». Cette position de principe est, certes, acceptable pour certains travaux qui ne peuvent être définis qu'après l'installation des équipements (serrurerie, branchements). Toutefois, elle implique une résignation excessive à l'imprécision des études préalables et impose que soit bloquée, en comptabilité d'engagements, une provision pour travaux à définir en sus du montant du marché.

Ces ordres de service, en outre, n'étaient pas soumis à l'examen du conseil d'administration de la S. E. M. VI. ni des autorités de tutelle. Ils n'étaient pas visés, notamment, par le Contrôleur d'Etat, ainsi que nous l'avons déjà vu.

Lors de la réunion susvisée du 22 novembre 1968, le Contrôleur d'Etat avait demandé que, si les travaux supplémentaires dépassaient de plus de 10 à 12 % le marché initial, on établisse un marché complémentaire. La commission de choix des entreprises avait approuvé cette proposition et décidé que, pour les travaux les plus importants, les ordres de service seraient annulés et remplacés par des marchés complémentaires. Ces derniers représentaient, pour les travaux examinés lors de cette réunion, un total de 10.465.000 francs, correspondant à huit marchés complémentaires.

Toujours au cours de cette réunion, le directeur technique de la S. E. M. VI. avait d'ailleurs précisé sa position en la matière. Il indiquait, notamment, que certains mémoires présentés n'étaient pas préalablement couverts par un ordre de service correspondant. « En effet, ajoutait-il, *l'ordre de service vient concrétiser après coup les travaux constatés sur attachements.* »

Ainsi les ordres de service ont d'abord abouti à augmenter démesurément le montant des travaux régulièrement engagés par marché, et ceci sans approbation ni contrôle d'aucune autorité en dehors du directeur technique. Mais il faut ensuite remarquer que certains travaux ont été exécutés sans aucune base juridique, puisqu'il est arrivé que l'ordre de service n'intervienne qu'après leur réalisation.

La procédure de la lettre de commande, généralement destinée à des travaux sur devis d'un montant non soumis à

revision, a été utilisée notamment le 18 octobre 1967 pour inviter l'entreprise Saunier-Duval à commencer des fabrications avant établissement du marché. Dès la séance de choix de l'entreprise, il avait été prévu qu'il y aurait un complément d'équipements estimé de 40 % à 50 %. Leur définition technique étant partiellement au point, une lettre de commande signée du seul directeur technique a confirmé à l'entreprise qu'elle était chargée des équipements devant faire l'objet d'un nouveau marché, dont les pièces n'étaient pas encore présentées. Néanmoins, l'entreprise était autorisée à « faire approvisionner et fabriquer tous les équipements pour lesquels elle avait reçu l'approbation technique ». Le montant n'en était pas chiffré.

On conçoit sans peine que, compte tenu d'une part de l'imprécision des études techniques préalables, d'autre part de ces procédures anormales de commande de travaux ou d'équipements, le contrôle financier de l'opération de La Villette ait été extrêmement difficile.

Mais cette difficulté était aggravée par l'absence de toute comptabilité d'engagements.

### 3° L'absence de comptabilité d'engagements.

Jusqu'à la réévaluation de 1969, la S. E. M. VI. n'avait pas de comptabilité des engagements financiers. Celle-ci consiste à vérifier que l'affectation réelle des crédits correspond, techniquement et financièrement, à l'affectation initialement prévue et approuvée. Cette lacune est particulièrement grave pour une opération qui, comme celle de La Villette, est réalisée à partir d'études techniques préalables insuffisantes, pendant plusieurs années, au moyen d'un très grand nombre de marchés, ordres de service et lettres de commande. Si l'insuffisance des études peut, pour certains responsables, être présentée comme une circonstance atténuante, il nous paraît, au contraire, que cette imprécision initiale était si redoutable qu'elle aurait dû amener ces responsables à obtenir ou à effectuer constamment une réévaluation du programme général d'une part, à exiger ou à assurer la tenue d'une comptabilité des engagements d'autre part. Il n'est pas admissible que personne ne se soit soucié davantage de ces deux éléments essentiels à la bonne gestion financière de l'opération.

Dans la pratique, malheureusement, il en a été tout autrement. Les marchés et ordres de service ne pouvaient être enregistrés dans une comptabilité d'engagements qu'après leur signature. Or, nous l'avons vu, celle-ci est souvent intervenue tardivement, alors que les travaux étaient déjà en cours, voire totalement exécutés. Ces pièces ne sont plus alors que des éléments justificatifs des paiements et non la base d'une véritable comptabilité d'engagements.

En outre, ces documents, lorsqu'ils étaient établis, portaient des valeurs exprimées en francs de la date de base du marché, qui généralement comporte des formules de revision. Ils ne peuvent donc être directement rapprochés ni du programme, défini en valeur septembre 1964, ni du devis estimatif figurant dans le dossier qui a reçu l'agrément technique. Ils ne peuvent même pas être additionnés purement et simplement, compte tenu des dates souvent très éloignées des divers marchés d'une même tranche technique.

D'autre part, la division du programme général en six tranches techniques, décidée en 1964, est très insuffisante. Ces tranches étaient beaucoup trop vastes et hétérogènes. Ni au niveau de la conception, ni au niveau de la réalisation, il n'était possible d'éviter la confusion, notamment pour la tranche VI (bâtiments annexes) qui englobe des constructions sans aucun lien entre elles. D'où la possibilité de virements implicites d'une tranche à l'autre, aggravée par le fait que de nombreux marchés chevauchaient plusieurs tranches (manutentions générales sur tranches III, IV et V ; terrassements et fondations de la salle des ventes sur tranches I et V).

On s'explique mal pourquoi on a jugé bon de limiter à six le nombre de ces tranches qui, par leur ampleur et leur hétérogénéité, ajoutaient encore à l'incertitude financière de l'opération, créant de ce fait même un obstacle supplémentaire à la tenue d'une comptabilité précise des engagements. Cette dernière aurait exigé l'établissement de programmes de travaux détaillés avec affectation limitative de crédits et répartitions en tranches techniques beaucoup plus nombreuses, de l'ordre d'une trentaine peut-être.

Ainsi, on aurait disposé de tranches plus réduites et donc plus précises, qui auraient permis de mieux contrôler les dépassements et d'éviter les virements à l'intérieur d'une même tranche ou d'une tranche à l'autre. En cas de dépassement constaté, on aurait pu imposer des économies sur une autre tranche, afin de respecter



l'enveloppe globale de 600 millions de francs, dont le Ministre de l'Economie et des Finances avait affirmé, dans sa lettre du 19 avril 1967 citée précédemment, qu'elle constituait « *le montant maximum de la dépense à engager* » et un plafond dans la limite duquel devraient intervenir les modifications apportées à la consistance ou à l'évaluation de certaines parties du programme.

Troisième élément : lors des appels d'offres pour les travaux de génie civil, les architectes ne fournissaient pas la liste des lots avec estimation de chacun d'eux. Les dossiers soumis à l'agrément technique ne comportaient qu'une estimation globale au mètre carré de plancher pondéré, sauf dans les tout premiers dossiers et pour des opérations accessoires. En outre, certains lots n'étaient pas définis exactement et leur contenu arrêté : ceci valait d'ailleurs aussi pour les équipements.

Cette insuffisance grave des moyens d'information aurait dû inciter les divers organismes ou services qui avaient leur part dans la responsabilité de la gestion financière de l'opération à se préoccuper de la tenue d'une comptabilité des engagements.

La S. E. M. VI. a, pendant de très nombreuses années, disposé d'un personnel très réduit, sans doute à l'excès.

Le Contrôleur d'Etat ne visait que les demandes de déblocage de fonds, présentées par la S. E. M. VI., après que celle-ci eut réglé les mémoires des entreprises sur son fonds de roulement. A ce niveau de la procédure financière, il n'est pas question de comptabilité des engagements, même si ces demandes, établies par tranche technique, comprennent une colonne reprenant en détail les marchés passés. D'ailleurs, cette colonne était remplie par le service administratif de la S. E. M. VI., qui ignorait ces marchés jusqu'à leur premier paiement et les ordres de service jusqu'à leur règlement. Ce service avait moins d'informations que n'en avait la S. C. E. T.

Cette dernière, chargée de la comptabilité générale et de la comptabilité des travaux, suivies par deux services distincts, semble avoir été mieux en mesure de tenir une comptabilité d'engagements et de dire à quelles conditions celle-ci pouvait être complète et exacte. D'ailleurs c'est à la S. C. E. T. que le Président de la S. E. M. VI. a demandé, mais seulement le 1<sup>er</sup> décembre 1969, de bien vouloir se charger de tenir une telle comptabilité.

Jusqu'alors, la S. C. E. T. s'était vu confier des tâches de pure exécution, la S. E. M. VI. devant être dotée d'une organisation

propre et les autorités de tutelle assumant la responsabilité du contrôle *a priori* de ses opérations. La S. C. E. T. semble donc avoir été confinée dans un rôle de prestataire de services, assurant des tâches à la demande. En 1964-1965, elle avait cependant proposé de tenir cette comptabilité des engagements, mais s'était alors vu opposer un refus très ferme.

Finalement, il semble que ce soient les autorités de tutelle qui auraient pu tenir cette comptabilité ou, en tout cas, exiger qu'elle soit tenue.

Soulignons que les autorités représentant l'Etat étaient chargées du contrôle *a priori* du programme d'ensemble et de ses modifications, de l'approbation des projets techniques avant exécution, des décisions de financement tranche par tranche et du contrôle financier permanent sur tous les moyens de financement.

La Ville de Paris, second tuteur, était consultée obligatoirement sur le programme et les marchés et avait la surveillance de tous les travaux en cours d'exécution.

Ces principes étaient d'ailleurs mis en application lors de la présentation annuelle des programmes de financement. La S.E.M.VI. présentait ses demandes de financement, qui comportaient la définition du programme de travaux envisagé, la comparaison avec le programme initial, la justification technique et financière des modifications. En conclusion, elle demandait à la fois l'agrément technique, l'autorisation de financement et celle de passer les marchés. Ce document était élaboré en liaison avec les autorités de tutelle, sans aucun concours de la S. C. E. T. Celle-ci était donc en droit de penser que les responsables s'étaient dotés des moyens nécessaires à l'exercice de leur contrôle, notamment par la tenue d'une comptabilité des engagements au niveau où se prenaient les décisions relatives aux travaux et au financement.

L'insuffisance des moyens d'information, qui faisait obstacle à toute surveillance des engagements, rendait également difficile toute prévision sérieuse des paiements. Les difficultés de trésorerie de la S. E. M. VI. en 1969 en illustrent les conséquences.

#### 4° Les procédures de paiement.

Il convient de distinguer les procédures relatives au règlement financier des entreprises de celles afférentes au déblocage des fonds.

a) *Le règlement financier des entreprises :*

Les demandes d'acompte présentées par les entreprises faisaient l'objet d'un examen par les architectes pour le génie civil et par les ingénieurs-conseils pour les équipements, au triple point de vue de l'avancement des travaux, de l'aspect technique et de l'aspect financier.

La demande était ensuite transmise à la S. C. E. T. qui, dans le cadre de son assistance technique à la S. E. M. VI., assurait la comptabilité des travaux. Elle recevait les marchés après leur signature, tenait les registres, dossiers et fichiers et y joignait les ordres de service. A partir de ces documents, la S. C. E. T. contrôlait les décomptes mensuels et définitifs et arrêtait le montant des règlements à effectuer.

Ces règlements étaient ensuite opérés par la S. E. M. VI., qui disposait à cette fin d'un fonds de roulement, dont le montant fut progressivement relevé pour tenir compte de l'augmentation du montant des paiements mensuels à effectuer, au fur et à mesure de l'augmentation du volume des travaux achevés ou en cours.

b) *Le déblocage des fonds :*

Afin de reconstituer ce fonds de roulement, la S. E. M. VI. présentait une demande de déblocage des crédits de prêts qui lui avaient été accordés, accompagnée des pièces justificatives des paiements qu'elle avait effectués.

Cette demande était transmise au directeur départemental de l'agriculture de Paris, qui vérifiait d'une part qu'on restait dans la limite des autorisations de programme accordées, d'autre part les calculs. Il établissait ensuite le certificat de déblocage et l'adressait au contrôleur d'Etat aux fins de visa.

Ce dernier visait la demande après l'avoir imputée sur la tranche technique correspondante et sur la décision annuelle de financement du F. D. E. S.

Enfin, le certificat de déblocage était envoyé à la S. E. M. VI. qui le transmettait au Trésor pour que celui-ci vire les fonds à son compte.

#### IV. — SITUATION FINANCIÈRE DES TRAVAUX

Il convient d'examiner :

- le coût actuel des travaux ;
- le coût éventuel d'achèvement de l'opération.

##### A. — *Le coût actuel des travaux.*

Après la décision, prise le 20 mai 1970, d'arrêter les travaux, il devient indispensable d'évaluer aussi exactement que possible le niveau probable des dépenses que l'on a atteint.

Depuis cette époque, les services techniques de la S. E. M. VI., les architectes et la S. E. T. I. F. se sont efforcés de préciser la nature et le coût des travaux exécutés. Les décomptes définitifs ne sont certes pas établis pour tous les marchés, lettres de commande ou ordres de service et beaucoup de chiffres n'ont pas, de ce fait, acquis un caractère comptable. Mais les inventaires auxquels les maîtres d'œuvre ont procédé auprès des entreprises ont été poussés suffisamment loin pour qu'on puisse espérer ne plus avoir à enregistrer de différences sensibles.

##### 1° L'estimation de juin 1970.

En juin 1970, une première analyse de la situation des engagements de travaux fut réalisée par la S. C. E. T. à partir des tableaux récapitulatifs dressés par le B. A. C. O. P. A., modifiés et complétés selon les informations recueillies auprès des services techniques de la S. E. M. VI. et de ses techniciens.

Le montant brut des travaux effectivement commandés et en grande partie exécutés dépasse d'environ 51 millions de francs courants, sans les honoraires, celui des engagements financiers enregistrés sur les rubriques correspondantes.

Sur ce montant, un peu plus de 21,5 millions de francs, ont été sans support contractuel et le reste — soit 29,5 millions de francs — représentent des dépassements sur des contrats ou des marchés de travaux régulièrement passés par la S. E. M. VI. avec ses entreprises.

Si l'on tient compte des honoraires applicables, au taux de 6 %, sur les montants bruts de travaux, on obtient les chiffres suivants :

— Travaux régulièrement engagés et exécutés..	653.000.000 F.
— Travaux non engagés, exécutés en dépassement sur des marchés ou contrats régulièrement passés par la S. E. M. VI.....	31.000.000
— Travaux engagés, exécutés sans support contractuel .....	23.000.000
— Travaux engagés, non exécutés (approximativement) .....	62.000.000
<b>Total .....</b>	<b>769.000.000 F.</b>

Cette estimation de juin 1970, dont le caractère approximatif doit être souligné, chiffrait donc, compte tenu des 62 millions de francs de travaux engagés mais non exécutés, à 707 millions de francs le montant des travaux à régler par la S. E. M. VI.

La répartition entre les six grandes tranches techniques de ces estimations est donnée dans le tableau ci-après :

DESIGNATION des tranches.	TRAVAUX normalement engagés et exécutés.	TRAVAUX à régulariser.	TOTAUX	TRAVAUX engagés non exécutés.
Tranche I .....	102.280.000	5.720.000	108.000.000	4.200.000
Tranche II .....	37.870.000	130.000	38.000.000	»
Tranche III .....	108.680.000	16.320.000	125.000.000	2.700.000
Tranche IV .....	115.460.000	3.540.000	119.000.000	4.500.000
Tranche V .....	272.490.000	26.510.000	299.000.000	50.600.000
Tranche VI .....	16.220.000	1.780.000	18.000.000	»
	<b>653.000.000</b>	<b>54.000.000</b>	<b>707.000.000</b>	<b>62.000.000</b>

D'autre part, le tableau suivant donne la récapitulation des travaux indiqués « sans support contractuel ».

**Récapitulatif des travaux indiqués « sans support contractuel ».**

Annexé à la lettre S. C. E. T. - S. E. M. VI. du 25 juin 1970.

DESIGNATION	MONTANT sans honoraires.	OBSERVATIONS
<i>Abattoirs porcs :</i>		
Etanchéité .....	2.200.000	Décision de la commission de choix d'entreprises en date du 10 décembre 1965 (décision de principe de confier les lots de l'abattoir porcs aux titulaires des lots correspondants de l'abattoir principal et aux prix du marché de base : marchés en cours d'établissement).
Sols spéciaux.....		
Passerelles visite.....		
Electricité .....		
<i>Travaux Gaz de France.</i>	500.000	
<i>Abattoir sanitaire :</i>		
Transport sous-produits .....	1.100.000	Décision de la commission de choix d'entreprises en date du 2 juin 1965 (décision de principe de confier les lots de l'abattoir sanitaire aux titulaires de lots correspondants de l'abattoir principal et aux prix du marché de base ; marchés en cours d'établissement).
Plomberie sanitaire...		
Sols spéciaux.....		
<i>Frigorifiques :</i>		
Distribution fluides...	1.600.000	Choix d'entreprises en date du 18 avril 1966 (marchés en cours d'établissement).
<i>Salle de ventes :</i>		
Isolation poutres.....	770.000	Choix d'entreprises en date du 10 mars 1969 ( <i>idem</i> ).
Ventilation .....	1.100.000	Choix d'entreprises en date du 9 mai 1969 ( <i>idem</i> ).
Manutention aérienne.	14.000.000	Choix d'entreprises en date du 13 février 1965 ( <i>idem</i> ).
<i>Bâtiment administratif :</i>		
Fondations spéciales..	310.000	Choix d'entreprises en date du 10 mars 1969 ( <i>idem</i> ).
	21.580.000	
Honoraires 6 %.....	1.294.800	
	22.824.800	Arrondi à 23 millions de francs.

## 2° L'estimation de décembre 1970.

Poursuivant le dépouillement des éléments d'analyse de la situation financière des travaux de construction du complexe de La Villette, au fur et à mesure de l'établissement des inventaires et des décomptes, la S. C. E. T. a établi, en décembre 1970, une nouvelle estimation des travaux exécutés. Le nouveau total s'élève à 711.620.700 F. Il est légèrement différent de celui de juin (707 millions de francs), traduisant une augmentation de l'ordre de 0,65 %.

En fait, la mise au point des décomptes définitifs a permis d'opérer une certaine compensation entre certains dépassements résultant de régularisations postérieures à juin 1970 (15 millions de francs pour deux marchés passés avec l'entreprise Saunier-Duval) et les marges prises à cette époque pour l'évaluation de travaux encore quantitativement incertains. Certaines participations que la S. E. M. VI. pourra récupérer après avoir réglé intégralement les entreprises n'ont pas été déduites de la valeur estimée des travaux. Une certaine souplesse a, d'autre part, été conservée pour quelques postes qui restent encore un peu flous.

Dans ces conditions, l'estimation globale de décembre 1970 s'établit comme suit :

DESIGNATION DES TRANCHES	MONTANT des travaux exécutés.	MONTANT des travaux payés ou payables.	MONTANT des travaux encore à payer.
Tranche I .....	96.656.163	87.865.909	8.790.254
Tranche II .....	35.690.066	35.430.643	259.423
Tranche III .....	121.391.860	109.218.378	12.173.482
Tranche IV .....	110.240.818	108.048.465	2.192.353
Tranche V .....	287.921.461	240.736.735	47.184.726
Tranche VI .....	19.439.915	17.798.833	1.641.082
<b>Totaux sans honoraires.....</b>	<b>671.340.283</b>	<b>599.098.963</b>	<b>72.241.320</b>
Honoraires .....	40.280.417	28.673.366	11.607.051
<b>Totaux avec honoraires.....</b>	<b>711.620.700</b>	<b>627.772.329</b>	<b>83.859.271</b>

### 3° L'estimation de mars 1971.

Après l'intervention, au début de 1971, de plusieurs régularisations contractuelles et de clôtures de marchés, un nouveau contrôle a été opéré à la date du 15 mars 1971. Il s'agit donc du point qui peut être fait actuellement des engagements financiers de droit ou de fait auxquels la S. E. M. VI. aura à faire face au titre des travaux exécutés depuis l'origine jusqu'à la date de leur arrêt.

La nouvelle estimation, de 709.421.116 F, est en légère diminution par rapport à celle de décembre 1970 (711 millions 620.700 F). Elle se décompose comme l'indique le tableau suivant :

DESIGNATION DES TRANCHES	MONTANT des travaux exécutés.	MONTANT des travaux payés ou payables.	MONTANT des travaux encore à payer.
Tranche I .....	96.027.480	92.264.616	3.762.864
Tranche II .....	35.739.331	35.493.809	245.522
Tranche III .....	121.419.376	114.881.230	6.538.146
Tranche IV .....	110.325.593	107.458.614	2.866.979
Tranche V .....	286.300.000	249.438.855	36.861.145
Tranche VI .....	19.453.424	17.798.833	1.654.591
Travaux sans honoraires....	669.265.204	617.335.957	51.929.247
Honoraires .....	40.155.912	28.673.963	11.481.949
Totaux avec honoraires....	709.421.116	646.009.920	63.411.196

Cette estimation de mars 1971 n'est pas encore une estimation définitive du coût des travaux exécutés. Pour solder les comptes, il reste, en effet, une trentaine de décomptes définitifs à établir, contrôler et arrêter en accord avec les entreprises.



Compte tenu des marges, rappelées ci-dessus, il est probable que lorsque toutes les écritures comptables auront été définitivement passées, la dépense globale d'investissement à supporter par la S. E. M. VI. sera donc inférieure à 712 millions de francs. C'est toutefois ce chiffre qu'il convient de retenir encore pour liquider financièrement les travaux en leur état actuel.

Une évaluation de l'ensemble des dépenses à couvrir jusqu'à la fin de 1972 chiffre à environ 950 millions de francs le coût total de l'opération de La Villette. Cette somme couvre non seulement les 712 millions de francs de travaux exécutés, mais aussi toutes les autres dépenses de l'opération qui ont été payées ou qui doivent l'être (avance aux P. et T., débits aux entreprises, solde débiteur du compte d'exploitation, annuités, charges financières nouvelles, indemnités aux concessionnaires). Il y a lieu de préciser que ce montant de 950 millions de francs représente la dépense globale à financer, soit en cas d'arrêt de l'opération de La Villette à la fin de 1972, soit en cas d'équilibre total d'exploitation à partir de 1973 pour les installations déjà en service actuellement. Cette somme ne comprend donc pas l'estimation des dépenses qu'il faudrait financer pour achever totalement l'opération de La Villette, mais seulement de celles qui, en l'état actuel des travaux et de l'exploitation, sont ou seront payées ou dues jusqu'à la fin de 1972.

B. — *Le coût éventuel de réalisation complète de l'opération.*

Afin d'être aussi précis que possible, nous rappelons ici sommairement le coût global, estimé en 1969, pour achever de réaliser la totalité de l'opération au début de 1972. Cette estimation, présentée en septembre 1969, ne tient compte ni des frais financiers intercalaires ni des coûts des essais demandés par les professionnels en liaison avec la facturation, dont le montant était difficilement appréciable.

En chiffres ronds, comme nous l'avons indiqué dans l'historique financier, la somme nécessaire pour terminer complètement l'opération de La Villette était de l'ordre de 800 millions de francs (valeur septembre 1964), soit en francs courants jusqu'à la fin de 1971, une somme de l'ordre de 1 milliard de francs.

A ce milliard, il y a lieu d'ajouter les 105 millions de francs de charges intercalaires à payer jusqu'à fin 1971, qui sont financés sur les crédits d'investissement affectés à l'opération.

Au total on arrive donc à une dépense globale — dans l'hypothèse, rappelons-le, d'un achèvement de tous les travaux à la fin de 1971 — légèrement supérieurs à 1.100 millions de francs.

Ce total aurait même pu être de l'ordre de 1.150 millions de francs dans l'hypothèse la plus défavorable des résultats prévisionnels d'exploitation, les charges intercalaires jusqu'à la fin de 1971 s'élevant alors à 150 millions de francs environ.

C'est donc à une dépense comprise entre 1.100 millions de francs et 1.150 millions de francs qu'on pouvait estimer le coût de l'achèvement complet de l'opération, charges intercalaires comprises, le chiffre de 1.150 millions de francs étant le plus probable.

Naturellement, cette évaluation est essentiellement un ordre de grandeur. En effet, lors de la réévaluation de 1969, la récapitulation des engagements était loin d'être achevée, puisqu'elle ne l'est pas encore tout à fait au début de 1971. En outre, le coût de certains travaux n'était pas établi avec une entière certitude, comme nous l'avons indiqué dans l'historique financier.

D'autre part, cette évaluation est sensiblement dépassée du fait du ralentissement des travaux à partir de 1969 et de leur arrêt complet en mai 1970. Dans l'hypothèse où ils seraient repris, le décalage chronologique aurait évidemment d'importantes répercussions sur leur coût et sur le montant des charges intercalaires, la date d'achèvement étant reportée d'un délai courant du moment où l'exécution de l'opération serait réentreprise. Dans ces conditions, il va de soi qu'il est impossible de donner un chiffre avec une certitude suffisante. A titre purement indicatif, et sous toutes réserves, on peut avancer le chiffre de 1.250 millions de francs, étant bien entendu qu'il ne s'agit que d'une approximation très incertaine, comportant un risque de dépassement. Ce chiffre correspond d'ailleurs à l'estimation avancée devant le Conseil de Paris, en mars 1970.

## CHAPITRE V

### Les problèmes de gestion.

L'examen de l'exploitation du marché d'intérêt national de Paris - La Villette fait apparaître immédiatement toute une série de problèmes. Si les difficultés financières sont celles qui sont le plus souvent analysées — et il faut bien admettre qu'elles sont d'importance — les questions soulevées par les conditions de gestion des différents secteurs ne doivent pas être négligées. Les critères de choix retenus par la S. E. M. VI. ne sont pas évidents. L'étude des délibérations du Conseil d'administration et des rapports d'activité, particulièrement à partir de 1964 jusqu'en 1966, montre bien, sinon les hésitations tout au moins les incertitudes quant aux modes de gestion des différents secteurs du marché d'intérêt national. Le caractère commercial est présenté comme le critère à retenir pour la concession, les sociétés d'économie mixte n'étant pas faites pour ce genre d'activité. Dans sa séance du 30 juin 1965, le Conseil d'administration a, en particulier, examiné de façon approfondie ce sujet. La S. E. M. VI. devait conserver l'exploitation de la salle des ventes, du marché aux bestiaux et des parkings mais par contre concéder des terrains et des bâtiments et surtout l'exploitation d'équipements spécialisés tels l'entrepôt frigorifique, le traitement des sous-produits et le complexe d'abattage.

C'est pour la gestion des chaînes d'abattage que les discussions ont été les plus vives et les critiques les plus sévères. La Cour des Comptes, dans son rapport public de 1968, n'hésite d'ailleurs pas à affirmer que « la gestion de la S. E. M. VI. n'est pas facilitée par l'existence d'une société concessionnaire de l'exploitation de l'abattage, la Société technique d'Abattage de Paris (S. T. A. P.) ». Nous reviendrons plus longuement par la suite sur les conditions de cette gestion, mais nous signalerons dès à présent que la concession, par décision interministérielle, à une société d'exploitation constituée principalement de professionnels bouchers en gros qui, jusque-là, assuraient l'abattage dans les échaudoirs, ne s'imposait pas avec

évidence. On pouvait estimer — et c'est la réaction que devaient avoir les autorités de tutelle — particulièrement le Ministère des Finances, que cette option était très discutable et qu'il serait normal que l'exploitation de l'abattoir et des services annexes soit assurée directement par la société d'économie mixte d'aménagement et de gestion du marché d'intérêt national de Paris - La Villette. Cette dernière paraissait même avoir été créée à cet effet. Cette formule de gestion directe n'a pas été retenue car elle a soulevé de vives objections de la part du Président et du Directeur général de la Société d'économie mixte ainsi que des professionnels intéressés.

La Cour des Comptes, dans son rapport public de 1965, s'étonnait que le fonctionnement de l'abattoir puisse être confié à une société interprofessionnelle. Dans le rapport public de 1968, la Cour avait exprimé encore de « sérieuses réserves touchant l'exploitation de l'abattoir par une société formée d'organismes professionnels ». Outre des considérations juridiques, la Cour faisait remarquer que cette solution concernant l'exploitation des abattoirs « impliquait un partage des responsabilités avec un organisme dirigé en fait par les bouchers en gros. Or, ceux-ci ont, en tant qu'exploitants, des *intérêts opposés* à ceux qui sont les leurs comme usagers ».

Mais, plus encore peut-être que les modes de gestion, c'est la rentabilité du marché d'intérêt national de Paris - La Villette qu'il est important de considérer. Et cela d'autant plus que, si des difficultés financières graves dans l'exploitation n'étaient pas intervenues, on peut se demander si « l'affaire de La Villette » aurait éclaté.

## I. — LA RENTABILITÉ DU MARCHÉ D'INTÉRÊT NATIONAL DE PARIS - LA VILLETTE

Lorsque l'on examine l'exploitation du marché d'intérêt national de Paris - La Villette ou que l'on entend les diverses autorités responsables, on note le pessimisme des qualificatifs employés : la situation pour les uns est inconcevable, pour d'autres dramatique, pour d'autres encore catastrophique, pour d'autres enfin, plus soucieux d'euphémisme, la situation est qualifiée de critique ou d'aléatoire. Comment ne pas être frappé par ce pessimisme actuel alors

que les prévisions dans le domaine de l'exploitation avaient été optimistes ? Mais il faut bien reconnaître que les premiers résultats sont décevants et surtout que les perspectives sont peu encourageantes.

A. — *Des prévisions optimistes.*

Les premières prévisions en ce qui concerne l'exploitation du marché d'intérêt national de Paris - La Villette datent de 1965. A la fin de 1963, la S. C. E. T. avait fait confirmer par le Conseil d'administration qu'après avoir établi des calculs de rentabilité partiels pour chacun des éléments de l'abattoir et du marché, la S. E. M. VI. établirait un calcul de rentabilité générale permettant de connaître les conditions financières du fonctionnement après l'ouverture. En fait, dans le document daté du 1<sup>er</sup> septembre 1965 et intitulé « Projet de bilan général d'exploitation du futur marché d'intérêt national de Paris - La Villette », la S. E. M. VI. présentait une étude qui comprenait six chapitres correspondant aux six tranches techniques définies par ailleurs : infrastructure et services généraux, stabulation, abattage, frigorifiques, salle de vente, bâtiments annexes, ainsi qu'un tableau récapitulatif qui reprenait l'ensemble des renseignements à la fois par tranches techniques et par grands secteurs d'exploitation. Ce bilan prévisionnel a été établi à la suite de la réévaluation du bilan estimatif des dépenses d'investissement (600 millions, valeur septembre 1964). Ce document ne fournit pas de renseignements sur les résultats d'ensemble. Le caractère relativement tardif de son établissement s'explique assez bien par la continuelle modification des estimations que nous avons maintes fois signalée et le prolongement inhabituel des travaux.

Dans cette étude, la S. E. M. VI. présentait des conclusions particulièrement optimistes sur la rentabilité. Elle supposait même l'équilibre résolu.

Il n'est pas sans intérêt de signaler que, portant un jugement sur les indications fournies dans ce document, la S. E. M. VI., à la fin de l'introduction, estimait que le montant de certaines dépenses « pouvait sembler être forcé mais qu'il était prudent de viser haut si l'on voulait éviter de trop mauvaises surprises ». Rétrospectivement, ces remarques prennent un relief particulier.

Dès cette époque, en effet, l'exactitude des prévisions en matière d'exploitation pouvait être mise en doute. C'est ce que n'a pas manqué de faire la Cour des Comptes dans son rapport public de 1965. Elle relevait l'insuffisance des dispositions de la convention passée entre la ville de Paris et la S. E. M. VI. et les aléas affectant le fonctionnement du marché et de l'abattoir. Il apparaissait avec évidence que les recettes prévues par le tarif municipal ne permettraient manifestement pas de couvrir les dépenses d'exploitation. Nous relevons que dans ses réponses le Ministère de l'Intérieur fait remarquer qu'« à l'heure actuelle aucun abattoir nouvellement construit ne peut fonctionner sans déficit avec une redevance d'abattage dont le taux est demeuré inchangé depuis 1959 alors que les coûts de construction ont augmenté de 50 % depuis lors ».

L'examen de ce document du 1<sup>er</sup> septembre 1965 est particulièrement significatif dans le secteur de l'abattage et celui de la centrale générale.

Il supposait en effet que l'exploitant de l'abattoir serait en mesure de couvrir les charges de ce secteur et sans *le moindre élément chiffré*, que le secteur « Centrale générale » verrait ses charges (amortissement, entretien, charges intercalaires, dépenses d'exploitation) équilibrées par les recettes des différents secteurs comptés aux tarifs E. D. F. et C. P. C. U.

Pour la centrale énergétique, l'équilibre de l'exploitation paraissait tellement évidente qu'il n'avait jamais été jugé nécessaire de le vérifier par le calcul.

Or, les dernières études prévisionnelles faites ou les derniers résultats connus d'exploitation font apparaître que les secteurs en déséquilibre *grave et considérable* sont l'abattoir et la centrale énergétique, ainsi d'ailleurs que les parkings.

Ce bilan prévisionnel d'exploitation a été remis à jour par un document du 6 mars 1967 qui est présenté de la même manière que celui de 1965. Il se contentait d'apporter des corrections sans modifier profondément le contenu ni les appréciations d'ensemble.

La S. E. M. VI. précisait seulement en conclusion qu'il fallait voir dans ce bilan prévisionnel un coût technique et non des propositions de tarifs. Les prévisions d'exploitation étaient toujours tout aussi optimistes.

Malgré cet optimisme la Cour des Comptes dans son rapport public de 1968 faisait état de « difficultés financières d'exploitation » et précisait que « la responsabilité de la société d'économie mixte n'est pas seule en cause dans cette affaire. Les imprécisions et les lacunes du programme défini en 1961 engagent aussi la Préfecture de la Seine et les ministères de tutelle, en particulier les services de l'agriculture qui ont approuvé un programme technique insuffisamment étudié et sans cesse remanié tout en encourageant dans le même temps la construction de nombreux établissements ».

Ce n'est qu'après les nouvelles estimations effectuées en *juillet 1969* que, dans le cadre de la convention passée entre la S. E. M. VI. et la S. C. E. T., la S. E. M. VI. a demandé à la S. C. E. T. d'établir un compte d'exploitation prévisionnel basé sur le montant réévalué des investissements à réaliser et tenant compte de ce que la mise en service de l'ensemble des ouvrages devait être prévue pour le début de 1972. Ce document a été réalisé en août 1969.

Mais avant de considérer les perspectives, nous pouvons faire le point en 1969 des premiers résultats d'exploitation puisque à cette date certaines installations étaient entrées en fonctionnement et principalement les abattoirs.

#### B. — *Des résultats décevants.*

Nous nous contenterons de faire figurer ici les résultats financiers tels qu'ils découlent des comptes d'exploitation de la S. E. M. VI. De 1959 à 1965, le déficit d'exploitation de la société est chiffré à 4.593.237 F. En 1966, le déficit d'exploitation est de 2.235.060 F, en 1967 de 3.864.818 F, en 1968 de 7.041.207 F. Le bâtiment des cuirs est en fonctionnement, le bâtiment de stabulation est exploité. C'est à partir de 1969 que les résultats d'exploitation prennent véritablement des aspects catastrophiques avec la mise en service des chaînes d'abattage. En effet, le déficit d'exploitation de cette année est de 19.855.627 F. Celui de 1970 dépassera certainement 28 millions. Nous analyserons plus en détail l'importance et les causes de ce déficit.

Cette situation est d'autant plus préoccupante que toutes les études financières qui ont été faites de façon sérieuse pour établir des comptes prévisionnels d'exploitation pour les années à venir

font apparaître un déficit important dans l'éventualité de la poursuite des activités de l'abattoir, déficit d'autant plus considérable après le relèvement du coût de l'opération qui accroît parallèlement les charges financières futures. Les charges intercalaires de la S. E. M. VI. étaient déjà, selon les déclarations du Président de la S. E. M. VI. au conseil d'administration du 8 novembre 1969, de 6 millions de francs par mois. Au fur et à mesure de la fin des différés d'amortissement, ces charges intercalaires vont devenir colossales.

C. — *Des perspectives peu encourageantes.*

La S. E. M. VI. a fait procéder en 1969 à des études sur les perspectives de gestion et a confié à la S. C. E. T. le soin d'établir un compte d'exploitation générale pour les années à venir. Dans les documents, toute une série d'hypothèses d'activité et de financement ont été envisagées et plusieurs bilans prévisionnels établis.

*Quelles que soient les hypothèses d'activité et quelles que soient les modalités de financement qui seront offertes, l'exploitation apparaît déficitaire.*

Le déficit annuel à envisager ne saurait être inférieur à 30.000.000 F mais pourrait dépasser 40.000.000 F dans l'hypothèse la plus défavorable. Ces chiffres tiennent compte d'une récupération annuelle de l'ordre de 10.000.000 F de T. V. A. qui devrait normalement s'étendre sur deux ans.

Les hypothèses concernent soit le niveau d'activité, soit les conditions de financement.

Les calculs envisageaient soit une activité normale qui serait celle prévue lors de l'élaboration du programme et qui avait été retenue déjà lors de l'établissement des comptes prévisionnels établis en 1965 et 1967 (abattage 105.000 tonnes, salles de vente 510.000 tonnes), soit une activité réduite correspondant à 70.000 tonnes (salles de vente inchangées).

Pour ce qui est des hypothèses de financement, l'hypothèse « B » correspondait au maintien du régime de l'époque et l'hypothèse « C » n'appliquait le régime de financement qu'à l'enveloppe agréée en 1966, soit 800 millions environ, compte tenu de l'actualisation et d'une part des frais intercalaires.



Le tableau suivant résume ces différentes prévisions d'exploitation :

	RECETTES hors T.V.A.	CHARGES hors T.V.A.	CHARGES financières.	RECUPE- RATION T. V. A.	DEFICIT prévisionnel.
<i>Avec hypothèse de financement C :</i>					
	(Milliers de francs.)				
1973 (activité normale) .....	92.315	62.254	60.559	9.845	— 20.653
1978 (activité normale) .....	92.315	62.254	65.614	9.845	— 25.708
1973 (activité réduite) .....	84.370	60.814	61.196	9.031	— 28.609
1978 (activité réduite) .....	84.370	60.814	66.277	9.031	— 33.690
<i>Avec hypothèse de financement B :</i>					
1973 (activité normale) .....	92.315	62.254	48.494	9.845	— 8.588
1978 (activité normale) .....	92.315	62.254	58.639	9.845	— 18.733
1973 (activité réduite) .....	84.370	60.814	48.837	9.031	— 16.250
1978 (activité réduite) .....	84.370	60.814	59.104	9.031	— 26.517

En examinant les comptes prévisionnels d'exploitation par secteur, on constate que les seuls bénéficiaires sont principalement ceux qui ne comportent que la mise à la disposition des usagers de locaux non équipés pour des activités accessoires : bureaux du bâtiment administratif, locaux de la galerie marchande, emplacement dans la salle des ventes.

En ce qui concerne le secteur de la centrale énergétique, le déficit serait inévitable quelle que soit, à partir de 1972, l'activité de l'abattoir. Avant toute imputation de frais communs, ce déficit s'établirait entre 800.000 et 3.300.000 F selon que l'activité d'abattage est élevée jusqu'à 128.000 tonnes ou réduite à 68.000 tonnes par an, selon que les achats à la C. P. C. U. sont ramenés à 10 millions de thermies ou portés progressivement à 30 millions de thermies, comme il est prévu par la convention.

L'ensemble des secteurs dépendant de l'activité d'abattage présenterait, en 1973, un déficit global de 8,4 millions (hypothèse normale) ou de 16 millions (activités réduites).

Les secteurs qui se rattachent au marché d'intérêt national seraient aussi déficitaires : parkings (déficit 1,5 million), frigorifique et congélation (déficit 1,3 million) en 1973.

Pour les salles de vente, on constaterait un léger bénéfice pour les salles d'abats et de volailles ; par contre, un déficit pour la salle de vente des viandes (en 1973, déficit de 9,2 millions en raisonnant sur une redevance de 8 centimes le kilogramme pour 400.000 tonnes, soit 32 millions de recettes hors T. V. A.).

On peut se demander d'ailleurs si, pour les salles de vente, les charges n'ont pas été sous-estimées.

Nous disposons aussi, pour porter une appréciation sur les perspectives de gestion du marché d'intérêt national de Paris-La Villette, des études faites par le Commissaire à l'aménagement du marché d'intérêt national de la Région parisienne chargé par le Premier Ministre de rechercher les mesures à prendre en attendant la réorganisation de la S. E. M. VI.

Dans le rapport de synthèse rédigé, quatre types de solutions sont envisagées :

- I. — Achèvement complet du programme de La Villette ;
- II. — Aménagement des produits carnés à la La Villette sur de nouvelles bases :
  - II a). — Bâtiments de vente nouveaux installés dans l'aire du marché aux bestiaux ;
  - II b). — Salle de vente en rez-de-chaussée de l'ex-salle de vente définitive ;
- III. — Bipolarité du marché des produits ;

Resteraient à La Villette dans une salle aménagée :

  - III a). — Les mandataires à la criée, les bouchers en gros et les marchés d'abats du pourtour de La Villette ;
  - III b). — Les seuls bouchers en gros abattants ;
- IV. — Transfert total à Rungis et fermeture de La Villette.

Il fournit des bases d'appréciation pour les perspectives de gestion, en tenant compte de ces quatre hypothèses, grâce au tableau, ci-après.

**Complexe de La Villette.**

**Bases d'appréciation.**

SOLUTION	DATE d'ouverture.	COUT total en millions de francs.	TARIFS EN C/KG				DEFICIT total en millions de francs 1972.	RÉCUPÉRATION domaniale (en millions de francs).	DEFICIT résiduel (En millions de francs 1972).	TARIF D'ÉQUILIBRE EN C/KG			
			B	P	A	V				B	P	A	V
I .....	1-7-1973	1.308	10	8	6	5	63	150	54	20	18	16	15
II a .....	1-1-1973	1.070	8	6	5	5	48	250	33	15	13	12	12
II b .....	1-1-1973	1.054	8	6	5	5	43	200	31	14	12	11	11
III a .....	1-1-1972	902	8	»	5	»	55	400	32	26	»	23	»
III b .....	1-1-1972	892	8	»	»	»	61	430	36	53	»	»	»
IV .....	(1-1-1972)	864	»	»	»	»	49	600	15	»	»	»	»

- (1) B : viandes de boucherie.  
 P : viandes de porc.  
 A : abats.  
 V : volailles.

Les tarifs de la solution I sont ceux que la S. E. M. VI avait proposé en septembre 1969.

Les tarifs des solutions II et III constituent des plafonds dégagés par les groupes de travail.

La solution proposée dans la lettre du 7 juillet 1970 du Commissaire à l'aménagement du M. I. N. de la Région parisienne au Premier Ministre, solution mixte (marché des viandes abattues à La Villette et un marché de viandes fraîches à Rungis et maintien en activité pendant une période expérimentale de dix-huit mois) se traduit par une récupération de la valeur domaniale de La Villette de l'ordre de 430 millions et un déficit résiduel d'exploitation de 36 millions dû principalement au maintien en activité de l'abattoir.

La solution la meilleure sous l'angle financier (fermeture complète du marché et des abattoirs de La Villette le 1<sup>er</sup> janvier 1972 et transfert de la totalité des commerces de gros de viandes) aboutit à une récupération domaniale de plus de 600 millions et un déficit résiduel de 15 millions dû exclusivement à l'abattoir mais qui prendrait fin à la fermeture de celui-ci.

Le Gouvernement a manifesté sa volonté de voir l'abattoir de La Villette arriver d'ici à deux ans à une exploitation équilibrée, c'est-à-dire d'obtenir ce que d'aucuns appellent « le petit équilibre », à savoir un équilibre atteint en faisant abstraction des charges d'amortissement de la dette. Le déficit calculé dans les conditions actuelles de fonctionnement et tenant compte notamment des frais de transport des viandes est évalué par le Commissaire à l'aménagement du marché d'intérêt national à 17,5 millions pour atteindre le petit équilibre, alors qu'il serait de 28,5 millions s'il fallait tenir compte des charges d'amortissement de la dette. Pour atteindre ce « petit équilibre », l'abattoir devrait abattre 75.000 tonnes par an alors qu'il n'a été abattu que 65.269 tonnes en 1969. Mais ce chiffre de 75.000 tonnes ne peut être retenu qu'à condition que des mesures sérieuses de réorganisation soient prises en même temps concernant le fonctionnement de l'abattoir.

C'est en effet l'exploitation de l'abattoir qui est une des causes principales du déficit et les difficultés de gestion apparues dès la mise en service des chaînes d'abattage sont une des raisons du déclenchement de « l'affaire La Villette ».

## II. — LES DIFFICULTÉS D'EXPLOITATION DE L'ABATTOIR ET DE LA SOCIÉTÉ TECHNIQUE D'ABATTAGE DE PARIS-LA VILLETTE (S. T. A. P.)

### A. — *Les conditions de constitution de la S. T. A. P.*

Nous avons déjà signalé les discussions qui avaient surgi en 1964 au moment où le problème de l'exploitation des abattoirs s'était posé. La concession à une société interprofessionnelle n'a pas été acceptée sans réticence de la part du Ministère des Finances. La Cour des Comptes pour sa part a également émis des doutes sur la régularité et, surtout, sur l'efficacité d'une telle concession. C'est sous la pression du Président de la S. E. M. VI. et sous celle des professionnels — qui affirmaient qu'ils s'opposeraient à ce que la Société d'économie mixte assure elle-même la gestion — qu'une dérogation fut accordée par lettre interministérielle (Agriculture et Finances) du 17 septembre 1965.

La Société technique d'abattage de Paris-La Villette (S. T. A. P.) a été constituée le 6 décembre 1968 sous la forme d'une société anonyme au capital de 500 actions de 1.000 F. Elle a été constituée sans appel public à l'épargne grâce à des souscriptions faites par des organisations professionnelles. La boucherie en gros dispose, au sein de la S. T. A. P., d'une position dominante : sur les douze administrateurs du Conseil d'administration, sept appartiennent au groupe des organisations professionnelles représentant la boucherie en gros de Paris-La Villette et le commerce en gros des viandes.

Selon les statuts, la S. T. A. P. doit avoir pour objet :

— d'assurer le fonctionnement du secteur technique de l'abattage comportant la prestation des services nécessaires à la transformation des animaux vivants en denrées commerciales pour les espèces bovine, ovine, porcine et caprine dans le cadre du marché d'intérêt national de Paris-La Villette ;

— et plus généralement, d'effectuer toutes opérations industrielles, commerciales, financières, mobilières ou immobilières se rattachant directement ou indirectement à l'objet défini ci-dessus, dans les limites des dispositions légales, réglementaires ou conventionnelles.

Un projet de convention pour une durée de cinq ans renouvelable a été élaboré, en janvier 1969, entre la S. E. M. VI. et la S. T. A. P. pour régler les rapports entre les deux sociétés.

Cette convention, conformément à l'article 10 de la convention entre l'Etat et la S. E. M. VI. et à l'article 11 de la convention entre la ville et la société, est soumise à l'approbation du Commissaire du Gouvernement. En outre, par leur lettre commune du 17 septembre 1965, les Ministres de l'Agriculture et des Finances ont demandé que cette convention soit approuvée par les ministres de tutelle.

Le projet de convention a été transmis par la S. E. M. VI. aux Ministres et au Commissaire du Gouvernement.

Le Ministre de l'Economie et des Finances a formulé un certain nombre d'observations qui ont été portées à la connaissance de la société.

Depuis lors, le texte définitif n'a pas été soumis à approbation. En application de l'article 5 du décret du 10 juillet 1967 sur l'exploitation des abattoirs publics, la convention doit comporter l'indication des tarifs et des modalités de leur révision. Or, les tarifs n'ont pas été homologués, selon le vœu d'ailleurs du Président de la S. E. M. VI. (lettre du 30 mai 1969), qui estimait cette homologation prématurée.

La situation juridique de la S. T. A. P. est donc fort imprécise et à la limite on peut parler de « vide juridique ». C'est pourquoi il est possible de se demander sur quelles bases pourrait se fonder la S. E. M. VI. pour faire valoir ses droits à l'égard de la société concessionnaire en l'absence de toute convention régulièrement approuvée, et cela d'autant plus que les problèmes d'exploitation de la S. T. A. P. ont de graves incidences sur le fonctionnement et la gestion de la S. E. M. VI.

#### B. — *Les problèmes d'exploitation de la S. T. A. P.*

Dès le début de l'exploitation, la gestion de la S. T. A. P. a été rapidement déficitaire. Ce déficit d'exploitation et son importance résultent essentiellement de la baisse d'activité de l'abattoir et de la chute des recettes correspondantes dont il est intéressant de rechercher les causes.

## 1° L'activité de l'abattoir.

Le phénomène que l'on relève immédiatement lorsque l'on examine l'activité de l'abattoir est la chute spectaculaire des abattages coïncidant avec la mise en service des chaînes d'abattage au début de 1969. La S. T. A. P. a en effet pris progressivement la charge des installations le 2 janvier pour les veaux, le 17 janvier pour les moutons, le 11 avril pour les bovins. Cette coïncidence a été relevée notamment par la Cour des Comptes. La diminution de l'activité de l'abattoir a été régulière jusqu'en 1969 où la diminution a été de 29 %.

On peut estimer que l'abattoir tourne globalement à un peu plus de la moitié de l'activité d'équilibre puisque les tonnages retenus pour l'établissement des programmes d'investissement étaient de 105.000 tonnes par an. Simultanément d'ailleurs, le marché aux bestiaux, jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 1969 comme l'abattoir, administré par la ville de Paris, connaissait une baisse très sensible d'activité puisque le nombre de têtes de bétail passait de 1.145.000 en 1959, à 586.000 en 1968 et diminuait encore plus vite en 1969.

Il est bien évident que cette baisse considérable d'activité a eu des conséquences sur les ressources de la S. T. A. P.

## 2° Les redevances.

La rentabilité des abattoirs publics est, en principe, assurée par deux taxes : la taxe d'usage qui depuis la loi du 22 décembre 1969 et le décret du 12 octobre 1967 a remplacé la redevance d'abattage et la taxe de visite et de poinçonnage créée par la loi du 26 avril 1951. La taxe d'usage est fixée par la loi à 0,06 F au kilogramme, la taxe de visite et de poinçonnage (taxe sanitaire) l'est dans les mêmes conditions à 0,03 F, étant donné que 50 % de cette somme sont réservés à l'Etat pour lui permettre d'assurer le contrôle sanitaire. Il est bien évident que la S. E. M. VI. ne peut que prendre acte de ces taux. Le Président de la S. E. M. VI. estimait dès 1969, que ce taux de 0,06 F pour la taxe d'usage ne permettait à aucun abattoir public d'amortir ses installations. Pour ce qui est de la taxe de visite et de poinçonnage, il lui apparaissait que les 0,015 F

qui restaient à la commune étaient manifestement insuffisants pour assurer le financement des seules installations d'ordre sanitaire dans les abattoirs modernes et que les 0,015 F qui demeurent à l'Etat étaient sans commune mesure avec les besoins constatés des services vétérinaires.

En outre, une redevance complémentaire s'ajoute à ces taxes. Elle correspond aux charges pour la société des bâtiments et installations dont la mise à la disposition des usagers n'est pas couverte par la taxe d'usage. Au cours des délibérations du conseil d'administration de la S. E. M. VI. il était admis « qu'en période de croisière, la redevance nécessaire devrait se situer aux alentours de 0,04 F au kilogramme mais que toutefois, afin de faciliter le démarrage des installations, la société se proposait de ramener, pour l'année 1969, ce tarif à 0,015 F ». Le montant de cette redevance complémentaire devait être porté pour 1970 à 0,025 F au kilogramme, 0,0375 F en 1971 et 0,04 F en 197 .

En ce qui concerne les frais de conduite et la maintenance des installations d'abattage, les professionnels ont demandé à la société d'économie mixte d'effectuer ces opérations, mais il est bien évident qu'elle ne doit les effectuer que contre remboursement des frais correspondants.

La S. T. A. P. s'engage à rembourser à la S. E. M. VI. sur facturation de la consommation, la valeur des fluides fournis et forfaitairement les frais de conduite et maintenance. Ce dernier forfait a été fixé pour 1969 à 0,04 F le kilogramme, 0,03 F en 1970. Enfin, la S. T. A. P. doit verser à la S. E. M. VI. l'équivalent d'une dotation aux provisions pour gros entretien égale à 0,02 F par kilogramme en 1970.

### 3° Le déficit d'exploitation.

Très rapidement il est apparu que l'exploitation de la S. T. A. P. allait se révéler déficitaire. Dès le 4 avril 1969, au conseil d'administration il était fait état des difficultés qui se présentaient sur le plan de l'exploitation après le démarrage du nouvel abattoir, et le 10 avril, l'analyse de la situation comptable du 31 mars 1969 faisait apparaître un déficit de 281.560 F qui, avec les redevances supplémentaires (63.592 F), s'élèverait à 345.552 F et déjà la S. T. A. P. demandait la collaboration financière de la S. E. M. VI. pour faire face aux difficultés rencontrées.



Le 30 avril 1969, c'est-à-dire moins d'un mois après le démarrage de la chaîne d'abattage pour les gros bovins (intervenue le 11 avril), il était signalé au conseil d'administration que les trois quarts du capital étaient consommés et qu'il était nécessaire de rechercher une solution à l'équilibre financier. La perte d'exploitation s'élevait à 222.944 F, compte non tenu de redevances supplémentaires chiffrées à 148.292 F.

Au 31 mai 1969, le déficit était chiffré à 511.700 F et les redevances supplémentaires à la S. E. M. VI. s'élevaient à 261.000 F. Aucun amortissement des frais d'établissement sur la patente ni diverses autres petites charges n'étaient compris dans ce chiffre.

Au cours du conseil d'administration du 31 octobre 1969, il était précisé que le déficit d'exploitation avait été financé de la façon suivante : au début par des accords de découvert avec la B. N. P. en attendant que l'inscription au registre du commerce permette le déblocage du capital social — opération réalisée seulement fin avril — ensuite, avec l'apport du capital social enfin, avec la participation de la S. E. M. VI. qui a consenti un différé dans le remboursement de taxes perçues pour son compte par la S. T. A. P.

Le déficit s'élève à 1.500.000 F par rapport aux dépenses envisageables (main-d'œuvre, frais généraux, remboursement de taxes d'usage, de visite et de poinçonnage) auxquelles il faut ajouter les sommes dues à la S. E. M. VI. (2.100.000 F environ).

Les professionnels, constatant que la situation de la S. T. A. P. était *catastrophique* et qu'une remise à flot n'était pas réalisable, estimaient que le dépôt du bilan de la S. T. A. P. était inévitable. Ils affirmaient qu'il avait été construit un *abattoir de prestige* dont la S. T. A. P. ne pouvait pas assurer la charge.

Cette dernière selon eux était un véritable *service public*, même si la société était de droit privé. C'est pourquoi, affirmaient-ils, le conseil d'administration ne pouvait continuer l'exploitation que si, au 31 octobre, les autorités de tutelle en faisaient expressément la demande par le canal de la S. E. M. VI.

Le Président de la S. E. M. VI. affirmait, pour sa part, que l'aide à la S. T. A. P. ne pouvait venir que de la S. E. M. VI. ; la situation ne devait pas s'aggraver ; c'est pourquoi on n'avait pas le droit, dans ces conditions, d'envisager de déposer le bilan.

Au 31 décembre 1969, la situation financière peut s'analyser, sur l'ensemble de l'exercice, et toujours dans les mêmes conditions, c'est-à-dire sans tenir compte particulièrement des facturations complémentaires, comme suit :

	RECETTES hors T. V. A.	POURCENTAGE	DEFICITS Montants.
Bovins .....	5.393.448	9,82	529.549
Veaux .....	758.234	66,39	503.368
Moutons .....	1.044.223	75,27	785.996
			<hr/>
<i>Total des déficits par section.....</i>			1.818.913

A ces déficits s'ajoutent :

1° Les facturations complémentaires S. E. M. VI. :

— redevances complémentaires.....	615.383
— frais de conduite.....	865.372
— grosses réparations.....	4.327
— eau .....	1.209.600
— fluides .....	1.631.465
	<hr/>
	4.326.147

Dont T. V. A. .... 524.406

Et hors T. V. A. .... 3.801.741

2° La patente 1969 prévue pour.....	400.000
3° L'amortissement des frais d'études et de mise en route .....	390.747
4° Certaines charges non affectées, cantine ou régularisations .....	36.030
	<hr/>

*Pour arriver au déficit global de l'exercice... 6.447.431*

La situation générale de la société, tenant compte de tous les éléments connus, se présente comme suit :

— Immobilisations (amortissements déduits).....	121.790
— Stocks .....	18.654
— Créances sur utilisateurs.....	687.776
— T. V. A. à récupérer, dont 526.061 sur facturations S. E. M. VI.....	545.249
— Emballages consignés.....	1.241
— Dépenses comptabilisées d'avance, dont 1 % construction : 59.758.....	66.045
— Trésorerie .....	427.076
	<hr/>
Total de l'actif.....	1.867.831
	<hr/> <hr/>
Passif .....	7.815.262
	<hr/> <hr/>
<i>Excédent du passif sur l'actif</i> .....	5.947.431
<i>Capital social entièrement consommé</i> .....	500.000
	<hr/>
Déficit social.....	6.447.431

L'excédent du passif sur l'actif pour 5.947.431 F est entièrement couvert par les dettes envers la S. E. M. VI.

Au cours du conseil d'administration du 28 mai 1970, le bilan de l'exercice a été arrêté avec un déficit d'un montant de 5.890.337,77 F.

La stabulation charge l'exploitation ; le montant des dépenses la concernant entre pour plus de 255.000 F dans le déficit global.

Les recettes de la S. T. A. P. lui permettent de couvrir les dépenses (personnel, frais généraux, redevances supplémentaires et fluides) dans la proportion de 56,37 %.

Le conseil d'administration, dans son rapport à l'assemblée générale extraordinaire du 12 février 1971, indiquait que pour l'ensemble de l'année 1970, la situation financière serait en ordre de grandeur la suivante :

— recette globale .....	10.509.000 F.
— dépense globale .....	18.639.000
	<hr/>
Soit, perte globale.....	8.130.000 F.

Répartie de la façon suivante :

— S. T. A. P. (personnel et frais généraux).....	2.380.000 F.
— redevance complémentaire .....	1.192.000
— conduite et maintenance des installations....	1.430.000
— fluides .....	1.890.000
— eau .....	1.238.000
	<hr/>
Total .....	8.130.000 F.

4° L'incidence du déficit de la S. T. A. P. sur la S. E. M. VI.

Le déficit d'exploitation de la S. T. A. P. est d'autant plus important qu'il constitue environ le tiers du déficit de la S. E. M. VI., à savoir : plus de 6 millions de francs sur 19.855.627 F que la Société d'économie mixte connaît comme déficit en 1969 et plus de 8 millions en 1970 pour 28 millions environ de déficit de la S. E. M. VI.

Il est intéressant de noter que le déficit de la S. T. A. P. correspond à peu de chose près aux sommes dues par cette société concessionnaire à la Société d'économie mixte de Paris-La Villette. En effet, en 1969, le montant des sommes dues s'est élevé à 5.622.700,54 F et, en 1970, à 7.933.656,20 F. Le tableau ci-dessous permettra de se rendre compte en détail de ces sommes :

**Relevé des sommes dues à la Société d'économie mixte de Paris-La Villette  
par la S. T. A. P.**

*Sur exercice 1969.*

Prêt consenti à la Société d'études repris à la charge de la S. E. M. VI. ....		227.700 > F.
Redevance complémentaire.....	615.382,72 F.	
Frais de conduite.....	865.372,35	
Factures grosses réparations.....	4.326,88	
Fournitures eau.....	672.000 >	
Fournitures fluides.....	1.631.465,30	
	<hr/>	3.788.547,25 F.
 (T. V. A. comprise pour 524.405,86 F.)		
Taxe d'usage de septembre à décembre 1969.....	1.070.968,86 F.	
Taxe sanitaire de septembre à décembre 1969, transformée en prêt accordé par la S. E. M. VI..	535.484,43	
	<hr/>	1.606.453,29 F.
 Total 1969 .....		<hr/> 5.622.700,54 F.

Sur exercice 1970.

(Du 1<sup>er</sup> janvier au 30 novembre 1970.)

Redevance complémentaire.....	1.354.795,25 F.	
Frais de conduite.....	1.625.754,33	
Fournitures eau.....	928.355,31	
Fournitures fluides.....	2.074.567,92	
Factures grosses réparations.....	5.135,25	
	<hr/>	5.988.608,06 F.
(T. V. A. comprise pour 868.778,33 F.)		
Taxe d'usage de août à décembre 1970.....	1.296.698,76 F.	
Taxe sanitaire d'août à décembre 1970 transformée en prêt accordé par la S. E. M. VI. ....	648.349,38	
	<hr/>	1.945.048,14
Total 1970.....		7.933.656,20 F.
Total 1969 + 1970.....		13.556.356,74 F.
A déduire : les factures d'hébergement des animaux du marché dont 26.120,77 de T. V. A. de mars 1969 au 31 décembre 1970.....		— 174.534,27 F.
Soit au total.....		13.381.822,47 F.

On doit signaler également que la S. E. M. VI. a accordé d'autres concours financiers moins importants, mais non négligeables cependant à la S. T. A. P. soit à titre définitif, soit à titre de prêt pendant la période d'étude et d'essai. Déjà dans le tableau précédent est apparue la somme de 227.700 F qui correspond aux prêts aux syndicats professionnels des mandataires et des bouchers en gros pour le fonctionnement du bureau d'étude. Mais d'autres avantages ont été accordés par la S. E. M. VI., notamment pendant les essais au moment de la mise en service (110.457 F) et pendant les deux premières semaines de fonctionnement (45.910 F).

Les recettes de la S. T. A. P. lui permettent à peine d'assurer le paiement de son personnel. Et comme on le note à l'examen des délibérations du conseil d'administration de la S. E. M. VI., non seulement la S. T. A. P. ne lui acquitte aucune des redevances qu'elle lui doit, mais encore elle ne lui reverse qu'avec retard le montant de la taxe d'usage et de la taxe de visite et de poinçonnage qu'elle perçoit pour son compte.

Il a été affirmé plusieurs fois devant le Conseil d'administration de la S. T. A. P., et notamment par le Président de la S. E. M. VI., en accord avec la Préfecture de la Seine, que l'aide à la S. T. A. P. ne pouvait venir que de la S. E. M. VI. Il a été

accepté par la S. E. M. VI, que le remboursement des redevances et des fluides ne serait pas demandé à la S. T. A. P. pour l'année 1969.

Dans le procès-verbal du 30 décembre 1969 du Conseil d'administration de la S. T. A. P., le Président de la S. E. M. VI. déclarait même — il devait demander d'ailleurs la rectification de ses propos au conseil d'administration du 18 février 1970 — que « l'année 1969 devait être considérée comme une année de mise en route et que la S. E. M. VI. accepterait de supporter le déficit de la S. T. A. P., cette décision étant prise avec l'accord des pouvoirs publics ». Après rectification, la phrase est devenue : « pour l'année 1969 qui peut être considérée comme une année de mise en route, la S. E. M. VI. n'a pas exigé le paiement des redevances et remboursements qui lui sont dus. Ces dispositions ont été prises avec l'accord des pouvoirs publics. Un règlement devra intervenir ».

Le 30 décembre 1969, le Président de la S. E. M. VI. a confirmé au Conseil d'administration de la S. T. A. P. que les pouvoirs publics avaient demandé en octobre à la S. T. A. P. de continuer l'exploitation. Le conseil d'administration, dans son rapport à l'assemblée générale du 15 octobre 1970, a indiqué que les autorités de tutelle de la S. E. M. VI. avaient fait savoir qu'elles estimaient que la S. T. A. P. n'avait pas le droit de déposer le bilan et lui demandaient la continuation de l'exploitation.

Enfin, au cours du conseil d'administration du 18 décembre 1970, il a été lu la lettre de M. Libert Bou, Commissaire à l'aménagement du marché d'intérêt national de la Région parisienne, demandant à la S. T. A. P. de poursuivre ses activités.

### C. — *Les causes de cette situation.*

Il faut tout de suite signaler un certain nombre de difficultés contingentes et difficilement prévisibles s'ajoutant aux inévitables difficultés de mise en service et d'existence d'un chantier permanent. Il s'agit notamment des accidents de suffusion chez les moutons et des querelles sur l'abattage rituel. Mais d'autres raisons méritent aussi d'être relevées qui contribuent à expliquer la baisse actuelle d'activité de l'abattoir de La Villette.

Il est évident que la non fermeture de certains abattoirs périphériques de La Villette non inscrits au plan des abattoirs, pas plus que le maintien des abattoirs de Vaugirard n'a encouragé le développement des tonnages d'abattage à La Villette.

De même encore l'application à La Villette de règles de contrôle sanitaire différentes de celles appliquées dans les autres abattoirs est présentée aussi — notamment par le président de la S. E. M. VI. qui a demandé au Ministère de l'Agriculture l'uniformisation de ces règles — comme un handicap pour les abattoirs de La Villette.

Les modifications intervenues concernant le statut des bouchers en gros de La Villette constituent sans doute aussi un facteur de diminution des abattages.

En effet, si l'arrêté préfectoral du 10 décembre 1958 portant règlement des abattoirs municipaux de la ville de Paris prévoyait, dans son article 29, que les bouchers en gros n'étaient autorisés à vendre sur les emplacements qui leur étaient attribués que les viandes provenant de leurs abattages, plusieurs décisions ultérieures ont changé les obligations et les droits. Une décision du Ministre de l'Agriculture, notifiée au Préfet de police le 28 mars 1966, a autorisé la vente des viandes d'importation et des viandes congelées. Un arrêté préfectoral du 13 avril 1967 a permis la constitution de sociétés commerciales de toutes formes. Un autre arrêté préfectoral du 8 août 1967 a autorisé les bouchers en gros à vendre dans les postes de la salle de vente provisoire — qui venait d'être mise en service — des viandes leur appartenant, non abattues à La Villette. *Enfin, un arrêté préfectoral du 3 décembre 1968 — quatre semaines avant l'ouverture des chaînes d'abattage — a accordé l'autorisation de vendre à la Commission des viandes abattues à l'extérieur.*

De plus, on peut faire état de certains gaspillages dénoncés d'ailleurs par la Cour des Comptes dans son rapport public de 1968. En particulier en ce qui concerne la consommation d'eau. « Alors que celle-ci, dit la Cour, devrait s'établir en moyenne, d'après le règlement de l'abattoir, à environ 500 litres par tête de bétail, elle atteint, en fait, 16.618 litres pour un bovin. »

Toutes ces raisons ont certainement contribué à accroître les difficultés de la S. T. A. P., mais les causes principales doivent, semble-t-il, être recherchées dans l'importance des charges salariales de la S. T. A. P., dans la mauvaise répartition des activités de l'abattoir et peut-être aussi dans les tarifs demandés.

### 1° Les charges de personnel.

Les dépenses de personnel dans le compte d'exploitation prévisionnel de 1969 représentaient 68 % des charges de la S. T. A. P. non compris les redevances à verser à la S. E. M. VI. et 84,5 %, si l'on exclut le coût des fluides fournis par la S. E. M. VI.

Cette situation résulte essentiellement du fait que la S. T. A. P. a — en raison de promesses faites, tant sur le problème de la garantie de l'emploi que sur l'importance des salaires par les autorités ayant participé aux études et aux constructions et par la ville de Paris — accepté de recruter les personnels travaillant habituellement dans les anciens échaudoirs. Les mouvements sociaux de mai 1968 ont imposé, affirme-t-on, de confirmer ces positions bien que juridiquement il ne semble pas qu'aucune obligation existât.

Dans le cadre de la mission qui lui a été confiée par le Premier Ministre, le Commissaire à l'aménagement du marché d'intérêt national de la Région parisienne a demandé à un groupe de travail d'étudier les problèmes des abattoirs. Il résulte des travaux de ce groupe de travail que le personnel utilisé à l'abattage proprement dit, non compris celui affecté à la maintenance des équipements correspondants, s'élève à 201 personnes réparties en 132 ouvriers travaillant sur les chaînes gros bétail, 24 sur les chaînes veaux, 45 sur les chaînes moutons.

Le personnel de la S. T. A. P. a été ramené de 412 agents au 1<sup>er</sup> novembre 1969 à 376 au 1<sup>er</sup> juin 1970.

Direction .....	5
Comptabilité .....	10
Services généraux.....	11
Cantine .....	5
Réception livraison.....	29



Abattage :

Gros bétail.....	199
Veaux .....	38
Moutons .....	57
	— 284
Fumure et désinfection.....	18
Fourrage .....	4
	—
Total .....	376

Il était prévu dans les études préliminaires un indice d'activité par agent de  $\frac{120.000 \text{ tonnes}}{484}$ , soit 248 tonnes par employé ; il est actuellement de  $\frac{52.500 \text{ tonnes}}{376 + 18}$ , soit 136 tonnes par employé.

L'indice de productivité de l'ouvrier abatteur s'exprime par nombre de bêtes abattues par heure et par ouvrier ; on trouve pour le gros bétail et d'une façon globale à La Villette 0,65, alors que la valeur habituellement reconnue pour les chaînes d'abattage est de 2.

Le personnel est donc, dans une grande mesure, sous-employé. On a aussi maintenu le personnel des échaudoirs avec ses qualifications, or, il se trouve que ce personnel avait une qualification très supérieure à celle qui est nécessaire pour travailler dans un abattoir industriel.

Des exemples précis de cette surqualification peuvent être donnés pour la chaîne d'abattage « gros bovins » : là où en juin 1968, la S. T. A. P. prévoyait dix manœuvres, 26 ouvriers spécialisés, 15 ouvriers professionnels P 1, 3 ouvriers professionnels P 3 et un chef de chaîne, elle n'avait en place, en octobre 1969, que des ouvriers d'une qualification supérieure à celle d'un ouvrier spécialisé. Il n'est pas exagéré de dire que les deux tiers du personnel de la S. T. A. P. bénéficient de ce fait de ce que d'aucuns n'ont pas hésité à appeler une « véritable rente de situation ».

## 2° La mauvaise répartition des activités d'abattage.

La répartition des activités d'abattage est fort inégale au cours de la semaine. Cette inégalité n'est pas propre à La Villette, elle est inhérente au marché de la viande — bien qu'il ne soit peut-être pas inconcevable de ne pas la considérer comme fatale. Les trois premiers jours de la semaine sont ceux durant lesquels les abat-tages sont les plus nombreux. Cette hétérogénéité de l'utilisation des installations est sans aucun doute un facteur d'accroissement des charges car même si, comme on a pu le voir, une chaîne entière d'abattage de moutons fonctionne pour cinq ou six moutons, les frais sont toujours les mêmes ou presque, la chaîne ayant des charges d'exploitation fixes, elles-mêmes fonction du personnel complet dont les chaînes doivent être pourvues. Ceci accroît le caractère sous-employé du personnel. Le coefficient d'utilisation des chaînes s'établissant de la façon suivante à la fin de 1969 : le lundi pour les gros bovins 94 %, les veaux 70 %, les moutons 66 % ; le mardi respectivement 89 %, 37 %, 46 % ; le mercredi 45 %, 19 %, 25 % ; le jeudi 10 %, 8 %, 2 % ; le vendredi 28 %, 13 %, 4 %.

## 3° Le taux de prestation de service.

Rapidement, des discussions se sont élevées pour savoir si les tarifs des prestations de service n'étaient pas trop élevés et ne risquaient pas de décourager les clients éventuels. Il est de fait, en effet, qu'il n'y a plus, après l'ouverture de l'abattoir industriel, que 140 à 150 bouchers qui viennent abattre à La Villette contre 300 auparavant.

Dès le 4 avril 1969, au conseil d'administration de la S. T. A. P., il était admis par les responsables que si les prestations de service de la S. T. A. P. sont compétitives, elles ne sont pas attractives. Il est toujours nécessaire de procéder avec circonspection dans le domaine des comparaisons car les prestations fournies ne sont pas toujours exactement les mêmes d'un abattoir à un autre. Nous avons cependant tenté de voir si les taux pratiqués à La Villette n'étaient pas supérieurs à ceux des abattoirs de la région parisienne, ce qui serait une cause — parmi d'autres — de la désaffection de La Villette.

Le tableau ci-dessous rend compte des tarifs d'abattage pratiqués par la S. T. A. P. à compter du 11 juin 1970 :

	BOVINS		VEAUX		OVINS
Lundi .....	0 à 250 kg.	54 F	0 à 130 kg.	19 F	
Mardi .....	251 à 374 kg.	34 F + 0,08 F par kg.	131 kg et plus.	10 F + 0,10 F par kg.	7 F
Mercredi .....		64 F			
Jeudi .....	0 à 250 kg.	Moins 15 abattages : 34 F 15 abattages et plus : 24 F	0 à 130 kg.	Moins 20 abattages : 13 F 20 abattages et plus : 10 F	Moins 100 abattages : 5 F
Vendredi .....	251 à 374 kg.	Moins 15 abattages : 14 F + 0,08 F par kg. 15 abattages et plus : 4 F + 0,08 F par kg.	131 kg et plus.	Moins 20 abattages : 4 F + 0,10 F par kg. 20 abattages et plus : 1 F + 0,10 F par kg.	100 abattages et plus : 4 F
	375 kg et plus.	Moins 15 abattages : 44 F 15 abattages et plus : 34 F			
Abattage « Casher » ....		Plus 8 F par tête.		Plus 2 F par tête.	Plus 1,50 F par tête.

Le tableau suivant fournit quelques indications concernant trois abattoirs de la Région parisienne :

LIEU	BASE de tarification.	EVALUATION de la redevance et kg.	TAXE de visite, de poinçonnage et d'usage et kg.	TOTAL ct kg.	ECHAU- DAGE	REFRIGERATION
Mantes .....	31 F par tête plus taxe de 5,30 F à la ville.	10	9	19	Compris.	Gratuite (frigo de la ville).
Argenteuil .....	40 F par tête.	11	9	20	Non compris.	Frigorifique appar- tenant à la ville (coût 0,45 ct/kg environ).
Versailles .....	31 F par tête.	9	9	18	Compris.	A la charge des utilisateurs. Prix de revient du stockage dans un frigo: environ 1,6 ct/kg.

Encore une fois, tout en faisant des réserves sur les possibilités de comparaison, il semble bien cependant que les tarifs pratiqués à La Villette ne pouvaient guère être un facteur d'incitation à abattre, bien au contraire, et pourtant ils sont insuffisants pour assurer l'équilibre financier de la S. T. A. P. Des études avaient pourtant été faites sur le coût de l'abatage dans les futures installations et une note datée du 26 février 1965, comparant le coût dans le présent et dans l'avenir, montrait que le bilan était plutôt favorable aux installations nouvelles.

#### 4° Mesures prises ou envisagées pour remédier au déficit.

Devant le déficit important — et augmentant avec le temps — de l'exploitation de l'abattoir, les autorités responsables ont été amenées à rechercher, à prendre ou à envisager de prendre, toute une série de mesures en essayant d'agir sur les différentes causes de ce déficit.

Dès le 4 avril 1969, le président de la S. E. M. VI. proposait, au cours du conseil d'administration de la S. T. A. P., que les prix des prestations soient rendus plus attractifs, c'est-à-dire diminués, mais

dès le 13 juin 1969, on constatait que les diminutions des prestations de service avaient été inopérantes et n'avaient fait qu'accentuer le déficit et on proposait de revenir aux anciennes prestations.

Le président de la S. E. M. VI. indiquait aussi au conseil d'administration de la S. T. A. P., le 4 avril 1969, qu'il avait saisi le Ministre de l'Agriculture d'une demande tendant à rendre obligatoire sur l'ensemble du territoire la réglementation concernant le contrôle vétérinaire et la réfrigération.

Le directeur de la S. T. A. P. précisait, le 3 octobre 1969, que le personnel prévu était de 700 personnes et qu'il n'avait été employé que 428 personnes, soit approximativement 60 % du personnel envisagé, que l'effectif était, à cette date, de 413 personnes et qu'il n'y avait pas d'embauchage en contrepartie des départs.

En outre, périodiquement, le problème de l'individualisation des sous-produits était soulevé, mais aucune décision n'était prise.

Il semble bien d'ailleurs que la S. T. A. P. est consciente des mesures qu'il faudrait prendre. Un groupe de travail S. T. A. P. - S. E. M. VI. a été mis en place à la fin de 1969 mais les résultats de ses travaux ont été décevants n'ayant pu aboutir qu'à la constatation d'un état de fait : gigantisme des installations par rapport au nombre d'animaux traités. Le conseil d'administration, dans son rapport à l'assemblée générale extraordinaire du 12 février 1971, indiquait que la solution majeure à la diminution des charges devait se trouver dans l'étalement des abattages sur les cinq jours de la semaine (réduction modulée des prestations de service, limitation des abattages certains jours, modulation des tarifs d'abattage, bénélisation de certains sous-produits). Il faisait état aussi de la nécessité du regroupement des équipements et de la déflation souhaitable des effectifs du personnel.

Mais le problème fondamental est peut-être différent et le relèvement de l'activité de l'abattoir ne pourra se faire que par une modification profonde des structures. Il est bien certain qu'un abattoir industriel, pour être rentable, doit être géré selon des structures et des méthodes industrielles.

Sans doute faudra-t-il, si l'on veut améliorer la gestion de l'abattoir, arriver à une concentration des bouchers clients de l'abattoir, par la constitution essentiellement de groupements d'intérêts

économiques. Pour fonctionner rationnellement, l'abattoir de La Villette doit pouvoir traiter avec des sociétés commerciales importantes, avec des groupements corporatifs de production.

La S. E. M. VI. en paraissait consciente puisque, dans le rapport d'activité distribué le 31 octobre 1969, relatif aux perspectives de gestion, il est dit : « *Les modalités d'exploitation doivent être revues dans le sens d'une gestion réellement industrielle. Une telle gestion est incompatible avec les pratiques actuelles. Cette considération s'ajoute aux précédentes pour tendre à la même conclusion : il convient de mettre fin au plus vite aux modes de gestion actuelle de la S. T. A. P.* »

## TROISIEME PARTIE

### CONCLUSIONS

#### I. — LES ERREURS

A la suite de l'examen des données fondamentales du dossier de La Villette, il importe de dégager les erreurs commises. Dans tous les domaines, elles sont nombreuses et, même si leur degré de gravité est variable, elles engagent à différents échelons des responsabilités diverses. En un mot, ce qu'on appelle « l'affaire de La Villette » ne saurait concerner une personne déterminée. Elle est due à un concours de circonstances où la multiplicité des autorités et des contrôles était telle que chacun s'en remettait à l'autre et que personne n'était effectivement responsable.

En reprenant les chapitres qui précèdent, nous allons tenter de récapituler les principales erreurs commises. Leur liste n'en est pas limitative. On s'en tiendra aux plus importantes.

#### *Les aspects institutionnels.*

Il apparaît, en premier lieu, que la formule d'une société d'économie mixte imposée par l'Etat à la ville de Paris pour réaliser et gérer le complexe de La Villette n'est pas une bonne solution.

Cette affirmation ne signifie pas que la formule même de la société d'économie mixte doive être condamnée en toutes circonstances mais il est certain que, dans le cas présent, la situation se présentait à maints égards comme très spéciale.

Tout d'abord, la quasi-totalité du capital social de la société était constituée par des fonds publics et l'apport privé y était quasi inexistant. En principe, le financement de l'opération de La Villette était prévu à raison de 70 % par des prêts du Fonds de développement économique et social et de 30 % par des prêts de la Caisse des Dépôts et Consignations, alors qu'en réalité l'apport de celle-ci n'a pas atteint 10 %.

La conséquence qu'il faut souligner a donc été que les fonds publics ont été utilisés sans respecter la règle du droit public, notamment en matière de comptabilité et de marchés de travaux. En outre, les conditions particulières de remboursement des emprunts à effet différé ont masqué les impératifs d'une saine gestion financière.

D'autre part, la représentation au sein de la société d'économie mixte était faussée. La Ville de Paris, si elle détenait la majorité dans les organes de la société, s'est trouvée pratiquement dessaisie de la maîtrise de l'activité de la société, du fait notamment de l'intervention de l'Etat ; de plus, son rôle a été paralysé en raison de son statut très particulier. Par ailleurs, aux assemblées générales, les groupements professionnels disposaient en fait d'une influence sans rapport avec leurs responsabilités financières.

Enfin, au plan de l'Etat, divers ministères se superposaient et se partageaient la tutelle sans qu'aucun n'ait eu la responsabilité de l'ensemble : la tutelle technique incombait au Ministre de l'Agriculture et, pour partie, au Ministre chargé du Commerce. Il s'y ajoutait non seulement l'intervention du Ministre des Finances et des Affaires économiques, mais aussi celle du Ministre de l'Intérieur, et les contrôles ne manquaient pas.

Le comité de tutelle des marchés d'intérêt national se substituant, en 1966, au comité permanent des marchés d'intérêt national avait notamment pour mission de contrôler la réalisation et le fonctionnement de chaque marché et de donner les instructions nécessaires au commissaire du Gouvernement.

Aux termes de la convention entre l'Etat et la S. E. M. VI., le contrôleur d'Etat devait exercer un contrôle portant sur l'utilisation de tous moyens de financement, quelle qu'en soit l'origine ou la nature, mis à la disposition de la société en vue des travaux. Ce rôle était d'ailleurs déterminé d'une façon aussi générale qu'imprécise.

Le contrôleur technique, qui était l'ingénieur en chef du génie rural de la circonscription de la Seine représentant le Ministre de l'Agriculture, avait une mission très importante à la fois dans l'exécution des travaux et dans la procédure de déblocage des tranches de financement.

Le Préfet, à la fois commissaire du Gouvernement et représentant de la ville, devait approuver les projets et marchés de travaux et contrôler les comptes annuels et semestriels de la société



ainsi que l'état prévisionnel des ressources et charges des exercices suivants, sans pour cela que, dans la pratique, ses services techniques aient joué un rôle particulier, sinon par des interventions tardives.

Encore faut-il ajouter le contrôle dont s'était dotée la S. E. M. VI. en faisant appel à l'assistance technique et administrative de la Société centrale d'équipement du territoire. La rémunération non négligeable de cet organisme aurait sans doute justifié plus de diligence.

Il apparaît en définitive que toutes ces autorités de contrôle n'ont pas répondu à ce que l'on était en droit d'en attendre. Paradoxalement, la multiplicité des contrôles a abouti à leur neutralisation.

#### *Les aspects économiques.*

Sur ce point, c'est la responsabilité même de l'Etat qui est exclusivement et fortement engagée, tant en ce qui concerne la conception du marché aux bestiaux que celle des abattoirs.

Il faut dire toutefois que, pour le marché de la viande, l'objectif d'un volume de vente de 400.000 tonnes/an n'est nullement critiquable. Pendant dix ans, de 1960 à 1970, le total des ventes à La Villette et aux Halles, de l'ordre de 350.000 tonnes par an, a été constant et la place nouvelle prise par les supermarchés a surtout bénéficié de l'augmentation de la consommation.

En ce qui concerne le marché aux bestiaux, la baisse du taux d'activité, en 11 ans, de 46 % pour les bovins, est due à une double cause : d'une part, l'échec de la politique de développement de l'élevage et, d'autre part, le fait que la production a été traitée davantage au plan régional et dans un cadre contractuel.

L'erreur de l'Etat, qui est responsable de la politique nationale de l'élevage, est patente d'autant que, sur cette question, des avertissements réitérés lui avaient été donnés.

En ce qui concerne les abattoirs proprement dits, la responsabilité de l'Etat est certaine et elle a des incidences considérables, tant sur le plan des investissements que sur celui du fonctionnement.

A grand peine, une politique des abattoirs avait été élaborée par des plans successifs (1958, 1962, 1968) correspondant à un souci de concentration. Mais l'Etat n'a pas eu l'autorité nécessaire

pour les faire respecter. A cet égard, les chiffres sont éloquents : 419 abattoirs publics sont prévus au plan, ce qui n'empêche que 594 qui n'y sont pas inscrits fonctionnent encore. Dans un rayon de 50 kilomètres autour de Paris, on relève encore 11 abattoirs publics non retenus au plan et 106 tueries particulières.

Une autre grave erreur de la part de l'Etat est de n'avoir pas inclus dans ces plans l'opération de La Villette.

Une seule excuse, mais qui n'est pas déterminante, repose sur une controverse qui n'a jamais été définitivement réglée : l'abattage doit-il se faire ou non sur le lieu de production, encore que le lieu de production ne soit pas si facilement définissable.

Malgré cela, de 1957 à 1968, le tonnage annuel d'abattage de La Villette n'a pratiquement pas changé avec, tout de même, une légère tendance à la diminution. Mais la chute d'un tiers du tonnage en 1969 s'est encore légèrement accentuée en 1970 ; or, la date correspond exactement à l'entrée en service des nouveaux abattoirs ; ce qui fait que d'autres causes que celle de la politique générale ont eu une incidence certaine et il est facile de les énumérer :

1° Le coût de l'abattage dû aux charges d'investissements (54 F par bovin jusqu'à 250 kilogrammes, par rapport à Argenteuil : 40 F, Mantes : 36,30 F et Versailles : 31 F) ;

2° La conception même des conditions de l'abattage partant d'une volonté systématique de modernisme sans référence à des exemples concrets a entraîné une utilisation mal commode à laquelle la profession, dans le cadre d'un abattoir public, ne s'est pas adaptée ;

3° L'arrêté préfectoral du 3 décembre 1968 permettant aux bouchers en gros de La Villette et de Vaugirard de procéder à des ventes de viande foraines ;

4° Il y a lieu d'y ajouter, mais pour une moindre part, la rigueur des prescriptions sanitaires qui sont, dans leur principe, souhaitables.

### *Aspects techniques.*

C'est dans ce domaine que de multiples et très lourdes responsabilités sont en cause, et d'abord dans le domaine de la conception du projet.

Chronologiquement, il convient de souligner en premier lieu la responsabilité de l'Etat qui a imposé à la ville de Paris le transfert des Halles et la création d'un marché d'intérêt national, voire international. Alors qu'une revision totale du dossier s'imposait, on a repris purement et simplement le projet d'origine de 1957. En effet, ce dernier ne visait qu'à moderniser les seuls abattoirs de La Villette alors que l'Etat a voulu, ainsi d'ailleurs que bien d'autres, réaliser une opération prestigieuse, tant par l'importance du volume traité que par le recours à des techniques d'avant-garde. La Villette ne devait pas avoir d'égal dans le monde entier.

La deuxième constatation faite par votre commission concerne l'insuffisance notoire des études et une telle lacune engage la responsabilité du contrôle technique et des architectes. Le fait de conserver le projet et l'équipe d'origine s'est traduit par l'absence d'un nouveau projet d'ensemble. A un échelon inférieur, il est apparu, peut-être en raison de la multiplicité des techniciens, que les études des dossiers n'étaient pas au point lors de la réalisation, ce qui a entraîné de nombreuses modifications et des dépenses supplémentaires en cours d'exécution.

Enfin, si la localisation du projet d'origine de la ville de Paris de 1957 sur le terrain de La Villette se justifiait parfaitement, la transformation totale de ce projet a entraîné des dépenses fort coûteuses et des contraintes de fonctionnement souvent très lourdes. Dans ce domaine, l'exiguïté du terrain a nécessité des constructions en hauteur peu fonctionnelles, la nature du terrain a entraîné 17,5 millions de fondations spéciales. Il s'y est ajoutée une gêne occasionnée par la nécessité du maintien de l'exploitation au cours des travaux et des aménagements provisoires.

A tout ceci doit s'ajouter la prolongation anormale des travaux qui a une incidence financière considérable sur le coût de l'opération, compte tenu des hausses de prix et des charges intercalaires. Alors que la fin des travaux était prévue pour le 1<sup>er</sup> janvier 1966, la réalisation n'atteignait que 80 % lors de la décision d'arrêt en 1970.

Après ces considérations générales, il y a lieu de souligner quelques erreurs techniques caractérisées.

En ce qui concerne les infrastructures, il faut signaler le tunnel ferroviaire sous le canal de l'Ourcq dont le coût a été augmenté de 110 % en raison des exigences formulées par les services techniques de la ville de Paris du fait de la proximité des boulevards extérieurs et de grosses canalisations d'eau. Une participation de la S. N. C. F. avait été réclamée, mais l'accord de celle-ci n'avait pas été obtenu préalablement Or, devant une telle situation, personne n'a pensé à reposer le problème même du principe de la réalisation.

Toujours dans les infrastructures, une centrale d'énergie a été conçue pour la production de courant électrique et de vapeur dont le coût a été chiffré à 36 millions lors de la réévaluation de 1969. Le principal motif de sa création paraît avoir été d'assurer la sécurité d'approvisionnement. Cependant, dans les conditions actuelles, son utilisation ne correspond pas aux objectifs initiaux. Il est donc évident que sa rentabilité doit être mise en doute.

Une erreur d'ordre technique est également à dénoncer pour les locaux de la stabulation, qui comprennent quatre niveaux. Personne n'a pensé qu'il n'était pas possible, en particulier aux veaux et aux porcs, d'emprunter les rampes d'accès aux étages supérieurs par leurs propres moyens.

La critique technique des abattoirs eux-mêmes est devenue un lieu commun et, là encore, les études ont été mal conduites.

Les chaînes fonctionnant électroniquement ont coûté cher et ne sont pas rentables. Pour qu'elles le soient, il faudrait qu'elles fonctionnent 2.000 heures par an. Or, elles ne fonctionnent que 960 heures à raison d'environ 160 jours à 6 heures.

Une discussion s'était instaurée en son temps sur le nombre de chaînes et ce sont les autorités de tutelle qui ont fixé, sur la pression de la profession, ce nombre contre l'avis de la S.E.M.VI. Il est particulièrement significatif que la chaîne des porcs soit inutilisée parce qu'inexploitable cependant qu'une société privée, « l'Abattoir industriel moderne » continue à abattre les porcs dans l'enceinte de La Villette. Or, c'est le seul secteur rentable pour la S. E. M. VI. qui bénéficie sans frais d'une redevance de 0,032 francs au kilogramme.

Quant à l'abattoir sanitaire, son coût a augmenté de 100 % sur les prévisions parce que, là encore, on a vu trop grand. Il a été prévu un abattage quotidien de 90 bêtes alors qu'en réalité, l'abattage est de 13 bêtes par mois.

Quant au système de transport par air comprimé des suifs, il s'est avéré que les circuits étaient trop longs, ce qui a entraîné un coefficient d'acidité tel que le produit devenait impropre à l'utilisation et que la société exploitante a dû abandonner l'installation.

En ce qui concerne l'ensemble du bloc de la salle des ventes, son coût est passé de 260,6 millions en 1964-1966 à 364,8 millions en 1969. Une partie de cette majoration est due à l'augmentation de superficie qui n'aurait été justifiée que si la concentration de la vente des viandes avait été réalisée. Par contre, une grande partie de la dépense supplémentaire est la conséquence très certaine d'un manque d'études sur le plan général, de la manutention aérienne et des exigences des professionnels.

En résumé, les aspects techniques du problème démontrent, sur le plan de la conception générale, une erreur certaine de la part du Gouvernement et, sur le plan opérationnel, des erreurs évidentes de la part des techniciens, qu'ils aient eu à élaborer les projets ou à les contrôler. Pas plus d'ailleurs que les services techniques de la société, les architectes et le bureau d'études n'ont su ou pu mener à bien une opération d'une telle envergure qui se présentait comme un prototype. Cependant, la rémunération des hommes de l'art, fixée à 6 % du montant des travaux doit atteindre plusieurs millions de francs dont 28 déjà versés. Là encore, personne n'a songé à remettre en cause les conditions de rémunération du fait des insuffisances des auteurs du projet.

Mais, même sur ce point, les ministères de tutelle doivent aussi endosser leurs responsabilités car ils ont approuvé à trois reprises des projets dont ils ne pouvaient ignorer le caractère présenté comme « provisoirement définitif ». Ils les ont fait adopter en comités interministériels alors qu'ils savaient, en raison de ce caractère, que d'importants dépassements devaient être enregistrés.

### *Aspects financiers.*

Pour pouvoir apprécier les responsabilités, il faut dans ce domaine rappeler les données :

#### 1° Evaluations et réévaluations des projets :

1957. — Avant-projet adopté par le Conseil municipal pour abattoirs et marché.	120.000.000 F.
1958. — Projet adopté par le Conseil municipal, y compris transfert halles et M. I. N. ....	173.000.000
1961. — Projet approuvé par le Gouvernement .....	245.000.000
1963. — Projet réévalué et agréé par lettre du Premier ministre du 7 novembre 1963	358.000.000
1966. — Fixation du plafond de l'opération par lettre du Premier ministre du 6 juin 1966 .....	600.000.000
Juillet 1969. — Réévaluation par la S. E. M. V. I. soit en francs courants.....	799.000.000 1.000.000.000

En comptant les frais intercalaires, on peut estimer que compte tenu de l'achèvement en 1972, le coût global de l'opération aurait été, en francs courants, de 1.100 millions à 1.150 millions.

Si les travaux étaient repris aujourd'hui, ce total serait porté au moins à 1.250 millions de francs.

#### 2° Financement.

Jusqu'en 1966, le financement est assuré à raison de :

— 70 % par prêts du F. D. E. S. à 1,25 %, en 30 ans, avec différé d'amortissement de 5 ans ;

— 30 % par prêts de la Caisse des dépôts et consignations, à 5,25 %, en 30 ans puis 25 et 20 ans.

A compter du programme 1967, réévalué à 600 millions de francs le taux des prêts du F. D. E. S. est porté de 1,25 à 3 %.

Cette modification représente une charge supplémentaire annuelle de 2.206.000 F.

### 3° Evaluation des charges annuelles.

Leur progression incessante depuis 1962 est devenue très sensible à partir de 1969. En 1970, le montant des annuités est de 23.149.941 F. La progression se poursuivra et le sommet de la charge annuelle se situera, de 1976 à 1984, à un montant d'annuité de 38.323.200 F.

Quant aux charges intercalaires, dont on n'a jamais tenu compte avant 1969, elles sont évaluées en 1970 à 28 millions de francs et en 1971 à 40 millions de francs.

Compte tenu de ces données, il convient de rechercher les responsabilités en considérant les causes de l'augmentation du coût du projet d'ensemble et de l'évolution des charges qui en sont la conséquence.

La première critique fondamentale est que, pendant dix ans, chacun s'est contenté de considérer que l'équilibre financier de l'opération serait assuré, alors que si une analyse, même sommaire, avait été faite, le contraire serait apparu immédiatement.

On en est arrivé au point que l'enveloppe financière destinée à payer les investissements a finalement servi à couvrir des dépenses de fonctionnement puis le solde déficitaire du compte d'exploitation de la S. E. M. VI.

Sans doute, la progression du coût de l'opération peut se justifier par deux motifs : d'une part, la transformation de l'ensemble du complexe de La Villette et, d'autre part, la hausse des prix. Mais il n'empêche qu'en francs constants, il avait été autorisé comme maximum d'enveloppe, en 1966, une somme de 600 millions et que la réévaluation de juillet 1969 a donné 799 millions, soit 33 % de dépassement. Comment se fait-il qu'aucune autorité de contrôle ne l'ait souligné et comment se fait-il que les autorités ministérielles n'aient jamais réagi ?

Cependant, les dépassements ont d'autres causes qui se situent dans le cadre de fautes certaines de la part des organismes tant d'exécution que de contrôle.

Ces « erreurs » sont multiples et les plus importantes sont les suivantes :

1° Le programme général approuvé par le Gouvernement ne l'était que sur des approximations successives et non des données précises et, le temps de l'approbation tardant, les prix devenaient

caducs (l'approbation de juin 1961 est établie sur l'évaluation de 1959, l'approbation de novembre 1963 est basée sur une évaluation de 1962, l'approbation de juin 1966 résulte d'une évaluation de 1965 aux prix de septembre 1964) ;

2° Il n'y a pas eu application de la procédure de revision prévue par l'article 2 de la convention Etat-S. E. M. VI. au fur et à mesure des modifications de conception ;

3° Les prêts spéciaux du F. D. E. S., inscrits au titre VIII du budget de l'Agriculture, et représentant 70 % du financement, ne correspondaient pas à des tranches à exécuter mais leur volume était fixé en fonction des possibilités de l'Etat, ce qui fait qu'il n'y avait pas concordance et affectation réelle à des travaux bien déterminés ;

4° Aux termes de l'article 3 de la convention Etat- S. E. M. VI. l'approbation du Ministre de l'Agriculture devait se faire par tranche. Or, les six tranches étaient d'un caractère trop général et ne permettaient pas de contrôle valable de l'évolution des dépenses, d'autant plus qu'en réalité, l'approbation ministérielle ne correspondait pas à des projets techniques précis ;

5° Jusqu'à la réévaluation de 1969, il n'y a jamais eu de comptabilité d'engagement, ce qui est d'autant plus grave que l'opération était réalisée à partir d'études techniques préalables insuffisantes et comportait des modifications techniques incessantes. Il n'est pas admissible que personne ne se soit soucié d'exiger la tenue de cette comptabilité d'engagement qui seule aurait permis d'y voir clair ;

6° Le programme annuel déterminé par le Comité n° 6 du F. D. E. S. ne permettait aucun contrôle. Lorsque le crédit annuel était fixé, ni le point des travaux, ni la mise à jour de leur coût n'étaient effectués ;

7° Aux termes de l'article 6 de la convention Etat-S. E. M. VI., le contrôleur technique du Ministère de l'Agriculture devait contrôler en cours des travaux l'utilisation des crédits et délivrer les certificats de déblocage des tranches de prêt correspondantes. Il semble qu'il n'ait jamais fait d'observation sérieuse sur ce contrôle dont il avait la charge ;

8° Aux termes de l'article 7 de la convention, le Contrôleur d'Etat devait exercer son contrôle sur l'utilisation des moyens de financement. Si l'article 20 de ladite convention donne au Contrô-



leur d'Etat le plein exercice du contrôle économique et financier, cet article fait partie du titre II qui est relatif au fonctionnement et à la gestion du marché. Ainsi donc, le contrôle des investissements était effectué par le Contrôleur d'Etat après exécution des travaux, c'est-à-dire *a posteriori*. C'est si vrai qu'il ne faisait que viser les demandes de déblocage mais qu'il ne visait pas les marchés, encore qu'il convient de préciser tout de même qu'il siégeait aux commissions de travaux de la S. E. M. VI. et que sur un plan général, il avait précisé à la S. E. M. VI. qu'il ne devait pas y avoir de dépassement supérieur à 8 %, puis 10 à 12 % par rapport aux marchés initiaux.

9° Des irrégularités certaines ont été commises par la direction à la S. E. M. VI. à deux points de vue :

a) Pour un volume important, des travaux ont été commencés et même parfois achevés sans marchés ;

b) Il y a eu un abus certain d'ordres de service qui se sont multipliés à partir de juin 1968. A titre d'exemple, pour huit marchés relatifs à l'abattoir, les ordres de service ont représenté une majoration de 38 % des marchés initiaux ; pour cinq marchés relatifs aux frigorifiques, les ordres de service ont majoré de 43 % les marchés initiaux. Or, il convient de souligner que les ordres de service étaient signés par le seul directeur technique de la S. E. M. VI. et étaient donc soustraits à tout contrôle.

Ainsi, comme on le voit par tous ces éléments, la multiplicité de contrôles a abouti paradoxalement à une insuffisance notoire de contrôle, car les procédures prévues, dans la mesure où elles étaient précisées, ont été appliquées d'une manière très défectueuse étant donné que personne n'a pensé que c'était à lui de s'en occuper.

#### *Les conditions d'exploitation.*

Dans le domaine de l'exploitation, on retrouve les mêmes impérities et insuffisances d'études que dans le domaine des investissements.

#### La S. E. M. VI.

Le déficit d'exploitation de la société d'économie mixte ne fait que grandir tant en raison de l'augmentation des charges d'investissement que du déficit de fonctionnement. Progressive-

ment, le déficit a été, en 1966, de 2.235.000 F, en 1967 de 3.864.818 F et, en 1968, de 7.041.207 F. Or, ce déficit s'est aggravé lourdement à partir de 1969, date de la mise en service des chaînes d'abattage. Pour l'année en question, le déficit est de 19.855.627 F et, pour 1970, il est évalué aux environs de 28.000.000 F.

Dans ce domaine encore, l'impéritie a été totale, à la fois de la part de la S. E. M. VI. et aussi du fait que les organismes de contrôle et notamment la Préfecture de la Seine (puis de Paris) n'ont rien exigé.

Certes, un projet de bilan général d'exploitation a été établi à la date du 1<sup>er</sup> septembre 1965, lorsque le coût de l'opération avait été basé sur les 600 millions. Mais ce bilan ne comprenait même pas d'éléments chiffrés pour la centrale générale d'énergie.

Des critiques avaient été émises par la Cour des Comptes dans son rapport de 1965. Un bilan prévisionnel d'exploitation a été réalisé le 6 mars 1967, mais il contenait les mêmes imperfections que le premier projet, ce qui a entraîné les mêmes observations de la Cour des Comptes dans son rapport de 1968.

Ce n'est qu'en juillet 1969 — il était bien temps — que la S. E. M. VI. a demandé à la S. C. E. T. d'établir un compte prévisionnel d'exploitation.

Ce compte prévoyait notamment pour 1973 un déficit de 8,4 à 16 millions pour les activités d'abattage, un déficit de 2,8 millions pour le marché d'intérêt national (parking et frigorifiques) et un déficit de 9,2 millions pour la salle des ventes, dans l'hypothèse d'une redevance de 8 centimes au kilo et d'une activité de 400.000 tonnes.

D'autre part, il résulte d'un rapport établi à la demande de M. le Premier Ministre, que le déficit, dans le cas d'un « petit équilibre », c'est-à-dire sans tenir compte des charges d'amortissement, serait de 17,5 millions.

On peut sans doute admettre qu'une entreprise de la nature de celle de La Villette puisse comporter un certain déficit, mais pas dans une telle proportion.

La S. T. A. P.

Cette société a été constituée le 6 décembre 1968, au capital de 500.000 F souscrits par des organisations professionnelles en vue d'assurer le fonctionnement du secteur de l'abattage. Pour

sa création, une dérogation fut accordée le 17 septembre 1965 par le Gouvernement, alors que la Cour des Comptes estime, dans son rapport public, que l'exploitation aurait dû être faite directement par la S. E. M. VI. et qu'elle ne devait pas être assurée par des exploitants dont les propres intérêts lui étaient opposés.

Il convient de signaler le caractère équivoque de la situation juridique de la S. T. A. P. puisque la convention avec la S. E. M. VI., dont le projet avait été élaboré, n'a jamais été signée.

En outre, la S. T. A. P. est *de facto* en situation de faillite, ne serait-ce que du fait que le déficit dépasse les trois quarts du capital social. La situation comptable au 31 mars 1969 faisait apparaître un déficit de 345.552 F et, en mai 1970, le bilan de l'exercice retenait un déficit de 5.890.337 F.

Cependant, la rentabilité devait être en principe assurée par deux taxes : la taxe d'usage fixée par la loi à 0,06 F au kilo et la taxe sanitaire à 0,03 F dont 50 % sont réservés à l'Etat pour lui permettre d'assurer le contrôle sanitaire. Outre ces redevances légales, une redevance complémentaire s'ajoute pour la mise à la disposition des usagers des installations. Son taux a été, au kilo, pour 1969, de 0,015 F, pour 1970 de 0,025 F et pour 1971 de 0,0375 F.

Le montant des sommes dues par la S. T. A. P. à la S. E. M. VI. s'est élevé en 1969 à 5.622.700 F et en 1970 à 7.983.657 F, ce qui représente près du tiers du déficit de la S. E. M. VI.

Ce déficit important de la S. T. A. P. était lui aussi très prévisible et les deux principales causes résultent de la mauvaise répartition des activités d'abattage et surtout des charges de personnel. Il y avait, en novembre 1969, 412 agents, chiffre ramené à 373 au 1<sup>er</sup> juin 1970. Ce personnel est sous-employé « faute d'animaux à abattre ». On notera en outre que ce personnel hautement qualifié a été imposé à la S. T. A. P. par la ville de Paris et sous diverses pressions. Ce personnel qui travaillait habituellement dans les anciens abattoirs a été repris et les droits acquis lui ont été maintenus.

Il est bien certain qu'il conviendrait de mettre fin au plus vite aux conditions de gestion actuelles de la S. T. A. P. mais il n'apparaît pas que des mesures sérieuses aient été prises.

Comme on le voit, le déficit de la S. E. M. VI. et de la S. T. A. P. est chronique et ne fait que s'aggraver. C'est pourquoi il n'est pas normal que depuis près d'un an que les travaux ont été arrêtés, des mesures efficaces n'aient pas été prises par les Pouvoirs publics.

## II. — LES RESPONSABILITÉS

Au moment de présenter au Sénat cette dernière et capitale conclusion de son rapport, la Commission d'enquête doit rappeler dans quelles conditions elle a accompli sa tâche.

Au cours des séances consacrées aux auditions ainsi que durant les heures passées à compulsier et analyser les documents, nous avons eu l'impression de pénétrer dans un monde inconnu d'incohérence et d'irresponsabilité.

Toutes les normes que nous pensions devoir être appliquées à l'entreprise de La Villette nous étaient présentées comme superfétatoires et inapplicables. La S. E. M. VI. se réclamait de son statut de société privée pour se dérober aux règles qui pèsent à juste titre sur les équipements entrepris par les collectivités publiques et aucune autorité ministérielle ne lui a jamais rappelé ainsi qu'aux membres de son conseil d'administration, à ses commissaires du Gouvernement ou contrôleurs et délégués de toutes obédiences, que des deniers publics étaient seuls en cause et que l'erreur devenait une faute lourde au regard des droits de la collectivité, donc de l'Etat. Nul n'a songé non plus à signaler à ces « responsables » que si la S. E. M. VI. n'était qu'une société ressortissant au droit privé, elle devait être gérée comme telle et, par conséquent, étudier, prévoir, surveiller l'évolution et finalement décider, en toute liberté, pour pouvoir rendre compte en temps utile aux organismes responsables.

Nous avons dû chercher à comprendre l'incompréhensible dans un univers dont aucune des composantes, ou presque, ne nous était familière et, trop souvent, les propos tenus devant nous ont témoigné d'une certaine inconscience des responsabilités encourues.

Nous nous sommes d'ailleurs rapidement aperçus que, au cours des douze années qui se sont écoulées de 1958 à 1970, un vertige s'était emparé des meilleurs esprits, au point de leur faire oublier que l'imagination, qui est loin, en elle-même, d'être condamnable, doit toujours se soumettre aux impératifs du bon sens et que la technique d'avant-garde ne doit pas être expérimentée sur une telle échelle et pour de telles dépenses, même si on accumule les contrôles.

Le vertige n'est pas une excuse et les contrôles n'ont de valeur absolutoire que s'ils sont efficaces, s'agissant encore une fois d'une opération mettant en cause les seuls deniers publics.

Or, c'est l'ampleur des sommes aventurées dans cette affaire qui l'a transformée en « scandale ». Il faut bien considérer, en effet, que les abattoirs de La Villette et le marché d'intérêt national qui lui était accolé auraient coûté, en supposant qu'ils soient terminés, 1.250 millions de francs, chiffre démesurément supérieur aux prévisions établies en 1966. De toute façon, le solde des travaux en l'état actuel se traduira pour la collectivité par une perte sèche d'environ 950 millions de francs si les constructions et les équipements doivent être détruits ou bradés.

La valeur du terrain pourrait permettre une compensation de trésorerie, mais non un équilibre comptable, car si ces terrains étaient vendus à des promoteurs privés, la collectivité perdrait soit le terrain, soit le coût des travaux.

Qui donc est alors responsable au premier chef sinon l'Etat, car on ne saurait imputer à la fatalité, ni les erreurs relevées tout au long de notre rapport, ni les conséquences financières que nous venons de rappeler ?

Certes, des hommes sont responsables de par les fonctions ou les emplois qu'ils ont occupés. D'aucuns assurément ont manqué de lucidité puis de fermeté dès le départ de l'opération et surtout à partir du moment où le programme réputé « sérieux » a été arrêté entre 1964 et 1966. Certains fonctionnaires, dirigeants ou techniciens ont été dépassés par les problèmes, négligents, voire répréhensibles.

En effet, l'ensemble de l'opération de La Villette, tant dans sa conception que dans son exécution et son fonctionnement, se présente comme une accumulation d'erreurs.

Erreur dans la conception tout d'abord. Fallait-il, au moment où la doctrine du Gouvernement n'était pas fixe en matière de politique des abattoirs et de politique de la viande, se lancer, sans études préalables sérieuses, dans une opération dont le gigantisme était évidemment, pour certains, un attrait supplémentaire ?

Fallait-il conserver un espace trop étroit, pour le plus grand « chantier de France » ainsi condamné au verticalisme, dans un domaine où aucune réalisation au monde ne pouvait servir d'exemple ?

Mais l'erreur dans la conception même de La Villette se retrouve dans les conditions de son exécution.

Les autorités ministérielles ont fait adopter par la Ville de Paris un cadre juridique — la société d'économie mixte — censé concilier les intérêts des professionnels, ceux de l'Etat et ceux de la Ville de Paris.

En fait, la représentation des parties intéressées a été mal assurée ; il y avait contradiction entre leur représentation au conseil d'administration de la société et les responsabilités inhérentes au financement de l'opération. La municipalité était majoritaire au conseil d'administration mais ne participait pas au financement. L'Etat, principal bailleur de fonds, n'apparaissait au conseil d'administration que par les établissements financiers, souscripteurs d'une partie du capital de la société et bailleur de fonds pour une partie du financement de l'opération. L'Etat n'en était pas moins étroitement associé aux délibérations du conseil d'administration par la présence des différentes autorités de tutelle et de contrôle. Quant aux professionnels qui ne participaient que symboliquement au capital social, ils bénéficiaient d'une représentation qui leur a permis de jouer un rôle important dans les décisions. Or, il convient de rappeler combien leur doctrine et leurs exigences paraissent avoir évolué dans le temps.

Erreur dans le fonctionnement. Le coût excessif du complexe de La Villette aurait été moins choquant si les résultats des travaux avaient abouti à la construction d'un ensemble rentable. Or, en l'état actuel, la salle de vente est inachevée et l'abattoir fonctionne dans des conditions déficitaires permanentes.

Sans doute, ces erreurs constatées après coup sont-elles plus faciles à dénoncer qu'elles ne l'auraient été pendant l'exécution des travaux. Notons cependant que des institutions telles que la Cour des Comptes n'ont pas manqué de le faire dès 1965. Il ne fait pas de doute que cette accumulation d'erreurs engage certaines responsabilités. Responsabilité de l'Etat d'abord ; ce sont ces autorités qui ont décidé de transformer l'opération de modernisation des abattoirs de La Villette en une vaste entreprise comportant un abattoir prototype et une salle de vente monumentale, bref visant à créer le plus important marché de la viande existant en Europe.

Ce sont les autorités ministérielles toujours présentes qui ont subordonné le financement de l'Etat à l'acceptation par le

Conseil municipal de Paris de leurs projets propres. Mais cette responsabilité n'exclut pas pour autant celle des organes dirigeants de la Société d'économie mixte de La Villette.

Lorsque l'on tente de résumer l'activité de la S. E. M. VI. pendant dix ans, on est déconcerté tantôt par une incurie et une impuissance certaine tant du conseil d'administration que de ses organes exécutifs devant les développements d'une opération qui paraissait dépasser tout le monde, tantôt par une succession d'initiatives inconséquentes dont les nombreux ordres de service ou lettres de commande ont été les principales expressions.

La multiplicité des contrôles n'a pas permis d'éviter le pire et nul — commissaires du Gouvernement, contrôleurs d'Etat, contrôleurs techniques — n'a su remplir pleinement son rôle, et notamment tirer la sonnette d'alarme avant la fin de 1968.

Ce qui a surpris votre commission, c'est le caractère apparemment inéluctable dans l'enchaînement des faits qui a présidé aux destinées de La Villette. Il semble que les décisions techniques, administratives, financières, aient évolué sans souci de cohérence. Ce qui manquait à La Villette c'est ce « tableau de bord » qu'aurait dû constituer une réévaluation globale fréquente et une comptabilité d'engagements, dont l'absence n'a jamais permis de faire le point.

A ces responsabilités s'ajoute également celle des professionnels dont les exigences, souvent contradictoires, ont pesé lourdement sur le coût financier de l'opération.

Responsabilité également de ceux qui avaient la charge des études : architectes et techniciens. On est surpris de constater que l'opération de La Villette s'est présentée dans le cours de son exécution comme une succession d'approches plus ou moins précises. Il a fallu attendre 1964 pour qu'une évaluation, dite sérieuse, soit faite alors que les travaux étaient commencés depuis 1961.

La réalisation de l'ensemble de La Villette se présente comme une opération complexe « dans laquelle aucune partie concernée n'avait le pas sur les autres ». Alors que la réalisation d'un ouvrage aussi original dans sa conception et aussi coûteux pour la Nation eût exigé la présence d'une « administration pilote » chargée de mettre en œuvre les décisions ministérielles et de coordonner l'ensemble de l'opération, on constate au contraire que chacun ne se sentait responsable que pour partie.

Il ne faut donc pas s'étonner de trouver à La Villette un climat d'incohérence, qui révolte, et une certaine bonne conscience des responsables, qui étonne. Chacun a défendu son secteur, mais personne n'a eu le souci de l'ensemble du front.

Cette absence de cohésion à l'échelon de la conception s'est retrouvée au niveau de l'exécution. Là encore, la dilution des responsabilités est la règle. Pendant quatre mois, votre commission a eu à affronter un véritable « mur d'irresponsabilité » : les uns se réfugient derrière les textes, les autres derrière les nécessités techniques ou les impératifs des délais ; d'autres encore, derrière l'évolution des coûts de production : bref, La Villette a navigué pendant plus de dix ans avec un équipage sans capitaine.

Les travaux, commencés dans l'euphorie, se sont poursuivis dans l'improvisation et se sont terminés dans l'amertume de l'échec, échec que personne n'avait voulu mais que tout le monde avait forgé par imprévoyance, confusion, impuissance, et refus des responsabilités.

L'affaire de La Villette, c'est la défaite de l'imagination et de la technique mises au service d'un projet mal pensé et nullement coordonné.

Faut-il conclure, comme certains, que ce désordre, cette incohérence ont été voulus et encouragés à des fins précises ? Selon nous, la portée de l'échec de La Villette se situe au-delà : elle met directement en cause l'Etat lorsqu'il impose des directives sans en assumer la responsabilité.

Cependant, la commission n'a pas, en conscience, le droit de livrer en pâture à l'opinion tel ou tel de ces « responsables » frappés d'inhibition. Elle ne peut, et cela est peut-être encore plus grave, que dénoncer avec force le système mis en place qui a abouti à « une savante organisation du désordre ».

Il appartiendra au Gouvernement de rechercher les responsabilités ou les défaillances humaines et de vérifier *a posteriori* ce que n'expliquent pas la masse des documents ou les procès-verbaux officiels. Tout cela apportera peut-être des éclaircissements supplémentaires sur la mauvaise marche de l'affaire de La Villette, mais ne saurait justifier aux yeux de l'opinion publique et de la commission l'échec d'une entreprise qui coûtera au contribuable français et dans la meilleure hypothèse 950 millions de francs.



Aussi, les leçons à tirer de cette étude détaillée des conditions de réalisation du complexe de La Villette nous paraissent doubles. Les unes sont d'ordre général : elles concernent les opérations du même ordre que l'Etat pourrait être amené à envisager dans un avenir plus ou moins proche. Il est absolument inconcevable que la puissance publique se lance, les yeux fermés, dans une entreprise avec le seul souci de faire du grandiose dans un domaine où des habitudes professionnelles profondément ancrées ne suivent pas toujours ni la vague d'enthousiasme, ni la recherche systématique du modernisme.

Mais il y a plus. L'Etat, devenu entrepreneur de travaux publics, ne saurait se satisfaire des méthodes employées à La Villette : sans doute, la Société d'économie mixte passait-elle, à l'origine, pour l'institution la mieux adaptée à la conciliation d'intérêts divergents, mais trop de contradictions ont miné l'entreprise dès le départ, comme nous l'avons souligné.

L'avenir de La Villette appartient désormais au Gouvernement. Votre commission n'a pas compétence pour envisager cet avenir qui, d'ailleurs, ne semble pas particulièrement simple à tracer. Ou bien, on procède à l'arrêt des activités de La Villette et à la destruction des installations ; ou bien, on poursuit dans le cadre actuel : dans l'un et l'autre cas, la note à payer sera fort élevée.

Toutefois, *il est urgent de mettre un terme à une situation qui n'a que trop duré.* Depuis mai 1970, date d'arrêt des travaux, l'hémorragie financière se poursuit en raison du déficit du compte d'exploitation de la S. E. M. VI. et de la S. T. A. P. C'est avec le même souci que le Président de la commission a cru devoir demander instamment, par une lettre du 8 mars 1971, à M. le Ministre de l'Economie et des Finances, que le Gouvernement examine avec la plus grande rigueur les régularisations de dépenses postérieurement au 1<sup>er</sup> janvier 1971, date pratique d'ouverture des travaux de la commission. Celle-ci prend acte de l'assurance qui lui a été donnée par le Ministre que le Contrôleur d'Etat auprès de la S. E. M. VI. avait reçu des instructions pour examiner avec la plus grande rigueur les opérations engagées irrégulièrement et ne pas hésiter à laisser aux tribunaux le soin d'apprécier la validité des créances des entreprises vis-à-vis desquelles la S. E. M. VI. avait contracté des engagements non écrits.

Le renom et l'autorité de l'Etat pourraient ne pas résister à une seconde affaire de La Villette.

\*  
\* \*

Après avoir adopté le présent rapport à l'unanimité, la commission d'enquête a décidé de demander au Sénat de bien vouloir en autoriser la publication, en application de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958, relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.