



Le 18 janvier 2018

Le Premier président

à

Monsieur Édouard Philippe

Premier Ministre

Réf. : S2017-4092

Objet : Création de l'établissement public local « Paris La Défense » par fusion de l'établissement public d'aménagement de la Défense Seine Arche (EPADESA) avec l'établissement public de gestion de la Défense (« Defacto »).

En application des dispositions des articles L. 111-3 et L 133-1 du code des juridictions financières, la Cour a examiné les comptes et la gestion de l'établissement public d'aménagement de la Défense Seine Arche (EPADESA) depuis 2012 et plus particulièrement les conditions dans lesquelles a été conçu et conduit le projet de création, au 1^{er} janvier 2018, d'un nouvel établissement public local dénommé « Paris La Défense », par fusion entre l'EPADESA et l'établissement public de gestion de la Défense (appelé commercialement « Defacto »).

À l'issue de son contrôle, la Cour m'a demandé, en application des dispositions de l'article R. 143-11 du même code, d'appeler votre attention sur les observations et recommandations suivantes.

1 UNE STRATÉGIE INCONSTANTE DE L'ÉTAT NOTAMMENT À L'ORIGINE D'UN DÉFICIT D'ENTRETIEN DES INFRASTRUCTURES DU QUARTIER D'AFFAIRES

Créé en 1958, l'établissement public de la Défense (EPAD), devenu l'EPADESA en 2010, a assuré pour le compte de l'État, l'aménagement du plus grand quartier d'affaires d'Europe. Cependant, la stratégie de l'État à son endroit, a sensiblement varié au cours des deux dernières décennies tant en ce qui concerne son périmètre géographique que l'étendue de ses missions.

En 2000, l'État a confié à deux établissements distincts, (l'EPAD et l'EPASA), les périmètres respectifs des deux opérations d'intérêt national (OIN) du quartier d'affaires de la Défense d'une part et de Seine Arche d'autre part. Cette scission était alors justifiée par le fait que l'aménagement du quartier d'affaires de la Défense était en voie d'achèvement et que l'EPAD avait vocation à disparaître. Or l'État s'est ravisé en 2010 et a fusionné les deux établissements au sein de l'EPADESA, compétent sur les périmètres des deux OIN précitées.

Parallèlement, l'État a reconsidéré, en 2007, les missions de l'EPAD qui n'a conservé que la mission d'aménagement, la gestion étant confiée à un établissement public local dénommé Defacto. L'État laisse alors à l'EPAD, puis à l'EPADESA, la charge de la remise en état de la totalité des équipements dont la propriété a été transférée à Defacto ; ce transfert a cependant été remis en cause à la faveur de la loi du 27 janvier 2014 dite « MAPTAM »¹.

Depuis dix ans, les deux établissements publics entretiennent des relations conflictuelles, notamment parce que l'imbrication étroite des espaces à la Défense rend beaucoup trop complexe la distinction entre aménagement et gestion de ces espaces.

Le problème de fond du quartier d'affaires de la Défense reste depuis plusieurs décennies l'absence de mobilisation de la fiscalité locale au profit des espaces et équipements publics : la Cour avait déjà noté dans un précédent référé du 13 avril 2007 que si l'EPAD assumait « *depuis de nombreuses années un rôle d'exploitant, (...) cette situation anormale a perduré du fait du refus des collectivités locales de prendre en charge, comme il serait légitime, la gestion des espaces et des équipements généraux et de participer à leur financement* », alors même qu'elles bénéficiaient des retombées fiscales de l'aménagement. La création de Defacto en 2007 aurait pu contribuer à résoudre cette difficulté, mais tel n'a pas été le cas et la question a fini par se poser en termes de sécurité, notamment en ce qui concerne les voies de desserte interne qui serpentent sous le quartier d'affaires : c'est ainsi qu'en 2017, l'urgence des travaux à mener a conduit le préfet du département des Hauts-de-Seine à solliciter l'EPADESA pour la mise en sécurité de certaines de ces voies couvertes, bien que la loi en confie la charge à Defacto.

Nul ne conteste donc que le retour à un établissement unique, par fusion des deux établissements actuels, puisse constituer une issue bienvenue.

A l'heure actuelle, l'EPADESA jouit d'une conjoncture très favorable : les demandes de ventes de droits à construire se multiplient, de même que l'annonce de projets marquants sur le plan architectural et financier. Les comptes de l'établissement sont sains, ses prévisions d'affaires reposent sur des bases de comptabilisation solides, les perspectives d'aménagement à venir sont prometteuses.

L'EPADESA est en outre propriétaire de biens de grande valeur : plusieurs évaluations de ces actifs ont été effectuées depuis 2016 et la Cour s'est attachée à en conduire la revue critique. Selon les méthodes retenues, il en ressort que la valeur totale de l'EPADESA se situe dans une fourchette de 0,76 à 1,18 Md€². Pourtant, le projet en cours prévoit la dévolution sans contrepartie des biens de l'EPADESA au bénéfice du nouvel établissement public local.

¹ Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

² Cette valeur n'inclut pas la valeur du foncier apporté à l'origine par l'Etat.

2 UN PROJET QUI NE RESPECTE PAS LES INTERETS STRATÉGIQUES ET PATRIMONIAUX DE L'ÉTAT ET NE GARANTIT PAS LE NÉCESSAIRE ENTRETIEN DES ÉQUIPEMENTS PUBLICS

Le projet de création de l'établissement public local « Paris La Défense » résulte de l'article 55 de la loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, puis de l'ordonnance du 3 mai 2017 portant création de l'établissement public « Paris La Défense », ratifiée par la loi du 25 décembre 2017.

Si ce projet n'appelle dans son principe aucune observation, les conditions dans lesquelles il doit se réaliser au 1^{er} janvier 2018, posent plusieurs questions dont certaines essentielles pour l'État.

2.1 Les intérêts stratégiques et patrimoniaux de l'État ne sont pas préservés

Le choix, annoncé lors d'un comité interministériel en octobre 2015, de faire disparaître l'établissement public national qui existait sous des formes diverses depuis près de soixante ans, au service de l'aménagement du quartier d'affaires de la Défense et de l'OIN Seine Arche, n'a fait l'objet d'aucune expertise préalable : le postulat a été posé d'emblée que la meilleure solution était la création d'un établissement public local. Or la Cour considère que la conduite du projet ne préserve pas les intérêts stratégiques et patrimoniaux de l'État:

- L'État ne disposera d'aucun siège au conseil d'administration du nouvel établissement, composé presque exclusivement de représentants de collectivités territoriales, et majoritairement de représentants du département des Hauts-de-Seine³. Il est certes prévu que le préfet de la région Île-de-France puisse assister aux séances de ce conseil ; outre l'exercice du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire, il lui sera possible de suspendre le caractère exécutoire des décisions du conseil et de demander une seconde délibération dès lors qu'il sera porté atteinte aux intérêts nationaux. Mais cette faculté ne lui est plus accordée en cas de délibération portant « *manifestement atteinte (...) au bon fonctionnement des services publics* »⁴.

- Le transfert des biens s'effectuera en pleine propriété et à titre gratuit. La dévolution gratuite au nouvel établissement des biens appartenant à l'EPADESA - et donc indirectement à l'État - est seulement assortie d'une indemnité conditionnelle d'un montant théorique forfaitaire de 150 M€, non justifié et particulièrement éloigné de la valeur réelle des actifs cédés. Son versement n'interviendrait que si les biens transférés ne contribuait pas « *à l'exercice par l'établissement public Paris La Défense de ses missions* », ou encore en cas « *de dissolution ou de transformation de l'établissement* »⁵.

- Seule exception à cette dévolution gratuite, l'État avait prévu, par l'ordonnance de mai 2017, de conserver la propriété des quelque 22 000 places de stationnement du quartier d'affaires tout en les mettant à disposition du nouvel établissement public pendant soixante ans. Mais la loi a conféré à « Paris La Défense » l'entière propriété de ces biens (dont la valeur, selon la fourchette d'estimation de la Cour, se situe entre 369 à 667 M€), sans la moindre contrepartie à ce transfert de propriété supplémentaire.

- La loi de ratification de l'ordonnance donne de surcroît à l'établissement « Paris La Défense » la possibilité de créer des filiales sans aucune restriction.

³ Article 1^{er} de l'ordonnance, futur article L. 328-8-I du code de l'urbanisme.

⁴ Article 1^{er} de l'ordonnance, futur article L. 328-12 du code de l'urbanisme.

⁵ Article 3 de l'ordonnance.

2.2 L'entretien et la rénovation des équipements publics ne sont pas garantis

Comme indiqué précédemment, la prise en charge de l'entretien et de la rénovation des équipements publics, et notamment des voies de desserte interne, a été une des raisons de la mésentente entre l'EPADESA et Defacto.

Aux termes d'un arbitrage rendu par le Premier ministre en janvier 2017, il avait donc été décidé qu'un programme d'investissement serait conclu entre l'État et les collectivités « *dans l'optique d'engager irrémédiablement l'établissement Paris La Défense à réaliser au plus tôt les travaux d'entretien et de sécurisation* ». A cet effet, l'ordonnance du 3 mai 2017 avait prévu que, dans un « *document d'engagement* » à approuver dans les six mois suivant sa création, « Paris La Défense » inscrirait obligatoirement « *une dépense affectée à la mise aux normes et à la gestion des ouvrages, espaces publics et services d'intérêt général (...), dont le montant ne peut être inférieur à 360 millions d'euros apprécié sur une période de dix ans* »⁶ : ce montant n'était autre que la somme des prévisions d'investissement de Defacto sur dix ans et des montants estimés nécessaires à la sécurisation des tunnels.

Au vu des dernières dispositions législatives, l'État ne dispose plus à ce jour de la garantie d'exécution des travaux de sécurité indispensables et urgents par le nouvel établissement, ni des moyens d'imposer à « Paris la Défense » de réaliser les investissements correspondants.

2.3 La création précipitée du nouvel établissement sera source de difficultés techniques

D'importantes difficultés techniques restent sans solutions immédiates et vont constituer un véritable handicap au démarrage du nouvel établissement.

Tel est le cas des dispositions comptables applicables : elles nécessitent une adaptation notable des normes de la comptabilité publique locale afin de permettre à « Paris La Défense » de comptabiliser les opérations d'aménagement.

De même, le bilan d'entrée du futur établissement va être rigoureusement impossible à établir à la date du 1^{er} janvier 2018 : en effet, selon les calculs effectués par la Cour, des dizaines de millions d'euros de biens transférés à Defacto par l'établissement d'aménagement depuis 2008, n'ont fait l'objet d'aucune comptabilisation dans ses comptes ; et de surcroît leur valeur exacte n'est pas connue à ce jour.

Enfin, la loi de février 2017, autorisant le gouvernement à légiférer par ordonnance pour créer « Paris La Défense », disposait qu'il y aurait obligation de consultation préalable des collectivités territoriales concernées au sujet des périmètres géographiques d'exercice des prérogatives du futur établissement ; mais l'ordonnance a été publiée sans que cette consultation ait été organisée. En conséquence, la loi de ratification de l'ordonnance prévoit une phase de « concertation » et de recueil de l'avis de ces collectivités dans les mois qui suivront la création du nouvel établissement : le nouvel établissement « Paris La Défense » va donc devoir démarrer ses activités dans une incertitude sur ses périmètres de compétence.

Au vu de toutes les insuffisances du projet de fusion, la Cour avait, dans un rapport d'observations provisoires daté du 10 octobre 2017, recommandé aux administrations chargées respectivement de l'aménagement et du budget, de différer la fusion prévue au 1^{er} janvier 2018 et d'en revoir les modalités, pour écarter le risque d'une opération précipitée sur des bases incertaines et fragiles, aux dépens des intérêts de l'État.

⁶ Article 1^{er} de l'ordonnance.

La fusion n'ayant pas été différée, la Cour recommande de revoir les dispositions relatives à l'établissement public « Paris La Défense », notamment les modalités de transfert des biens de l'EPADESA au nouvel établissement, afin de rétablir le contrôle stratégique de l'État sur les activités d'aménagement et de préserver les intérêts patrimoniaux de celui-ci.

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse, sous votre signature, que vous aurez donnée à la présente communication⁷.

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-4) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-9 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Signé le Premier président

Didier Migaud

⁷ La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous forme dématérialisée, via *Correspondance JF* (<https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/>) à l'adresse électronique suivante : greffepresidence@ccomptes.fr (cf. arrêté du 8 septembre 2015 portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).