

L'Établissement public d'aménagement de la Défense (EPAD)

Le contrôle des comptes et de la gestion de l'Établissement public d'aménagement de la Défense (EPAD) pour les exercices 1997 à 2005 a donné lieu à l'envoi d'un référé du 13 avril 2007 adressé aux ministres chargés de l'équipement et des finances publiques. Une audition a été organisée par la commission des finances du Sénat le 3 octobre 2007 sur les mesures prises à la suite du référé de la Cour.

Les réponses reçues par la Cour ainsi que les échanges qui ont eu lieu au cours de cette audition ont permis de faire le point sur les évolutions intervenues depuis l'intervention initiale de la Cour.

Un ensemble de textes a permis d'adapter le cadre de fonctionnement de l'établissement qui ne résout toutefois pas toutes les difficultés, et les questions d'ordre comptable restent non résolues.

1. Les missions de l'EPAD

L'EPAD, dont la mission est celle d'un aménageur, assume depuis de nombreuses années un rôle d'exploitant en dehors de tout cadre juridique régulier.

La loi du 27 février 2007 a créé un établissement public local à caractère industriel et commercial qui reprendra à sa charge les missions de gestion, d'exploitation et de maintenance, désormais dissociées de celle d'aménagement (article L. 328 du code de l'urbanisme).

Avec la publication du décret n° 2007-1684 du 29 novembre 2007 relatif à l'Établissement public de gestion du quartier d'affaires de la défense et modifiant le code de l'urbanisme, l'organisme devrait être opérationnel en 2008.

La Cour a relevé, comme elle l'avait fait déjà en 1992 et en 1998, que l'EPAD, créé en 1958, se trouvait depuis longtemps dans la position d'un aménageur qui ne dispose d'aucun document d'urbanisme

propre à sa mission. Cette fragilité juridique a affaibli sa position vis-à-vis des promoteurs, l'a confronté à des contentieux coûteux et a compromis dans certains cas la commercialisation des droits à construire.

Le décret n°2007-1222 du 20 août 2007 pris en application de la loi du 27 février 2007 définit les règles d'urbanisation applicables au quartier de la Défense.

Ce dispositif est d'autant plus nécessaire que le décret du 26 décembre 2007 proroge l'EPAD jusqu'au 31 décembre 2015.

L'EPAD a poursuivi, au cours des dernières années, ses interventions en matière de voirie nationale dans un cadre juridique irrégulier, la loi sur la maîtrise d'ouvrage publique du 12 juillet 1985 ayant rendu obsolète la convention de mandat du 31 octobre 1967 qui le liait à l'Etat.

Le MEDAD a fait savoir que le plan de renouveau de la Défense implique qu'une convention de transfert de maîtrise d'ouvrage fondée sur l'article 2 de la loi MOP, actuellement en cours d'élaboration, soit finalisée et signée avant la fin de 2007.

La Cour a observé que le fonctionnement du conseil d'administration de l'établissement public s'est révélé difficile et a conduit à une crise grave en 1997 et 1998.

Même si une remise en ordre a été opérée à partir de 1998 (élection à la présidence de l'établissement d'abord d'un haut fonctionnaire puis d'élus du conseil général des Hauts-de-Seine à partir de 2005), il n'en demeure pas moins que les problèmes de fond liés aux conflits permanents avec les collectivités territoriales siégeant au conseil ont subsisté.

2. Les comptes de l'EPAD

Après un quasi demi-siècle d'existence, la Cour a constaté que la présentation des comptes de l'EPAD n'est pas conforme aux lois, règlements et instructions en vigueur.

Cette situation, qui a une origine ancienne, a fait l'objet de critiques réitérées de la Cour, critiques qui, longtemps, n'ont pas été suivies d'effet alors même qu'elles avaient été approuvées sans ambiguïté par la direction de la comptabilité publique en 1999.

La direction générale de la comptabilité publique, par lettre du 23 janvier 2007, a admis les critiques exprimées par la Cour portant sur les nombreuses et graves irrégularités comptables constatées à savoir :

- l'absence de compte de résultat pour l'activité d'aménagement ;
- l'enregistrement cumulé (depuis l'origine) des dépenses et des recettes de fonctionnement et d'investissement de l'activité d'aménagement ;
- l'absence de mouvements s'agissant des comptes de stocks ;
- le défaut de provisionnement des litiges et plans sociaux.

La Cour avait regretté aussi que la direction de la comptabilité publique soit longtemps restée étrangère à la réforme de la structure comptable (en vue d'une application combinée des instructions M. 9-4 et M. 9-5), due essentiellement à l'initiative commune de l'ordonnateur et de l'agent comptable de l'EPAD.

Il faut encore ajouter que ce nouveau plan comptable dérogatoire qui devait prendre effet au 1^{er} janvier 2007 n'a pu être validé dans son intégralité, l'avis négatif de la direction générale de la comptabilité publique sur le projet transmis le 4 mai 2006 n'ayant été adressé à l'EPAD que le 22 décembre de la même année.

Les réponses combinées de la direction de la comptabilité publique du 13 juillet 2007 comme celle du ministre du 24 août 2007 – au reste contradictoires sur certains points – n'apportent pas de démenti probant.

La Cour prend acte que l'étude d'une réforme comptable a été engagée en 2005 et que sa mise en application devait être effective à partir de l'exercice 2007. Celle-ci a été reportée du fait d'un avis partiellement défavorable du 22 décembre 2006 de la direction générale de la comptabilité publique sur les aspects dérogatoires du plan comptable qui lui a été soumis le 4 mai 2006. Un nouveau plan budgétaire et comptable a été notifié le 27 novembre 2007 pour une mise en œuvre avant la fin du premier trimestre 2008.

De tout ce qui précède, il ressort que la présentation des comptes de l'EPAD n'est toujours pas conforme aux règles en vigueur pour les établissements publics et que le plan comptable dérogatoire qu'il a adopté depuis 1958 n'a pas été validé par le conseil national de la comptabilité publique. De plus, dans ce cadre irrégulier, la Cour a relevé la permanence de nombreuses et graves anomalies comptables.

**RÉPONSE DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DU
DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES**

L'insertion au rapport public de la Cour des comptes sur l'établissement public d'aménagement de La Défense (EPAD) fait suite à plusieurs communications de la Cour dont un référé auquel j'ai répondu le 24 août 2007.

J'observe avec satisfaction que la Cour a bien voulu faire état des avancements que les services du ministère et moi-même lui avons communiqués sur ce dossier. Je souhaite indiquer à la Haute juridiction les derniers éléments concernant les missions et les comptes de l'EPAD.

1. Sur les missions de l'EPAD

La Cour observe que l'EPAD dont la mission est celle d'un aménageur, assume depuis de nombreuses années un rôle d'exploitant en dehors de tout cadre juridique régulier.

Le transfert aux collectivités territoriales des espaces et des équipements publics réalisés par l'EPAD aurait dû être effectué pour ceux d'entre eux qui, définitivement, ne sont plus l'objet d'un processus d'aménagement. Le retard constaté tient à la volonté de l'Etat de privilégier un consensus local de transfert tout autant qu'à la difficulté technique de transférer un ensemble d'équipements imbriqués sur l'équivalent de huit niveaux, appartenant à des propriétaires multiples et dont la localisation se situe, pour l'essentiel, sur le territoire des deux communes concernées.

L'Etat a décidé d'aboutir rapidement à la régularisation d'un mode d'exploitation que l'EPAD ne peut plus assumer. A cet effet, la loi du 27 février 2007 a créé, par son article 2, un établissement public local à caractère industriel et commercial qui reprendra à sa charge les missions de gestion, d'exploitation et de maintenance, désormais dissociées de celle d'aménagement (article L. 328 du code de l'urbanisme).

Le décret n°2007-1684 du 29 novembre 2007, relatif à l'établissement public de gestion du quartier d'affaires de La Défense et modifiant le code de l'urbanisme, a précisé les statuts et le mode de fonctionnement de cet organisme. Celui-ci devra être opérationnel à compter du 1^{er} janvier 2008.

La Cour a relevé, comme elle l'avait fait déjà en 1992 et en 1998, que l'EPAD, créé en 1958, se trouvait depuis longtemps dans la position d'un aménageur qui ne dispose d'aucun document d'urbanisme propre à sa mission. Cette fragilité juridique a affaibli sa position vis-à-vis des promoteurs, l'a confronté à des contentieux coûteux et a compromis, dans certains cas, la commercialisation des droits à construire.

Sur le fondement de la loi n°2007-254 du 27 février 2007, le décret n°2007-1222 du 20 août 2007 a eu, notamment, pour objet, par son article 1, de définir les règles d'urbanisme applicables au quartier de La Défense. Elles concernent particulièrement le droit des sols applicable au quartier d'affaires et les orientations générales d'urbanisme auxquelles la poursuite de l'aménagement du site devra répondre. L'ensemble de ces dispositions pallie, à court terme, les inadaptations du plan d'occupation des sols de Puteaux, en cours de révision, ainsi que l'absence de plan local d'urbanisme à Courbevoie, pour le site de La Défense. A long terme, elles constituent les références auxquelles les documents d'urbanisme locaux devront se conformer.

La Cour a observé que le fonctionnement du conseil d'administration de l'établissement public s'est révélé difficile et a conduit à une crise grave en 1997 et 1998.

Ainsi qu'il a été exposé précédemment à la Cour, la remise en ordre engagée à partir de 1998, grâce à l'élection à la présidence de l'établissement d'un haut fonctionnaire, a été parachevée avec l'élection à la présidence de l'EPAD du président du conseil général des Hauts-de-Seine, en 2005. Je souligne que le retour concomitant des administrateurs élus, a redonné à l'établissement public la stabilité institutionnelle qui lui avait fait défaut au cours des années antérieures.

2. Sur les comptes de l'EPAD

La Haute juridiction a critiqué le fait que, depuis son origine, l'EPAD ne présente pas de comptes conformes aux lois, règlements et instructions en vigueur et que les réformes comptables récentes pour y remédier n'ont pas abouti.

Sur ce sujet, afin de mettre un terme à la situation comptable de l'EPAD dénoncée par la Cour, un nouveau cadre comptable a été défini conjointement par la direction du budget, la direction générale de la comptabilité publique et la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction. Ce cadre, adapté au mode particulier d'intervention de l'EPAD, lui a été notifié par courrier du 27 novembre 2007. Sa mise en application devra être engagée en 2008.

**RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET
DE LA FONCTION PUBLIQUE**

Dans la lettre adressée à la Cour des comptes le 24 août 2007, j'ai fait part de l'appréciation partagée sur les recommandations formulées par la juridiction dans son rapport particulier sur les comptes et la gestion de l'établissement public d'aménagement de La Défense (EPAD) au titre des exercices 1997 à 2005.

La Cour des comptes note dans son insertion sur l'EPAD l'évolution significative, conforme à ses recommandations, que constitue la mise en place prochaine de l'établissement public de gestion du quartier de la Défense.

La publication le 30 novembre 2007 du décret relatif à cet établissement public local permet, en effet, d'engager la normalisation que la Cour a appelée de ses vœux. Outre la nomination des dirigeants de l'établissement, la mise en place opérationnelle nécessiter une collaboration étroite entre l'EPAD et les collectivités territoriales concernées représentées au travers de l'établissement de gestion.

La Cour relève ensuite les évolutions intervenues depuis les recommandations de la Cour sur la qualité comptable des comptes de l'EPAD. Vous indiquez que la réforme du dispositif comptable, engagée en 2005, devait être effective à partir de l'exercice 2007 mais que celle-ci a été reportée du fait de l'avis partiellement défavorable de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) rendu le 22 décembre 2006.

Je tiens à apporter les précisions suivantes sur ce que la Cour voit comme une contradiction entre la réponse que je lui ai faite le 24 août dernier et les termes du courrier de la DGCP du 13 juillet 2007.

Les comptes de l'exercice 2007 de l'EPAD ont bien été ouverts dans le cadre d'un nouveau dispositif budgétaire et comptable permettant, en réponse aux irrégularités constatées par la Cour, de distinguer au sein de sa comptabilité, un compte de résultat distinct pour l'activité d'aménagement et pour l'activité d'exploitation.

Les observations formulées par la DGCP sur ce dispositif ont conduit l'établissement et les services concernés, direction générale de la comptabilité publique, direction du budget et direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, à poursuivre au cours de l'année 2007 leurs échanges en vue de parfaire la finalisation du plan budgétaire et comptable applicable à l'EPAD.

Ces travaux ont permis de valider en définitive un dispositif budgétaire et comptable qui permet, notamment, une correcte application de l'instruction M9.4 pour ce qui concerne l'activité d'aménagement et de préparer, s'agissant de l'activité d'exploitant, le transfert à l'établissement public local.

Il a été demandé à l'établissement d'assurer la mise en œuvre de ce nouveau dispositif avant la fin du premier trimestre de l'année 2008 en vue de l'établissement du compte financier de l'exercice 2007.

Tels sont les éléments que je souhaitais porter à la connaissance de la Cour sur la réforme du dispositif budgétaire et comptable de l'EPAD.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC D'AMÉNAGEMENT DE LA DÉFENSE (EPAD)

Les missions de l'EPAD :

Les conflits avec les collectivités territoriales qui étaient liés au financement du déficit d'exploitation de l'EPAD ont cessé à compter de l'exercice 2006. En, effet, les communes de Puteaux et de Courbevoie ainsi que le conseil général ont, à cette date, contribué aux charges d'exploitation à hauteur de 2 millions pour le département et de 1 million pour chacune des deux communes. La loi de 2007 règle définitivement la question puisqu'elle dispose que ces trois collectivités supporteront le déficit d'exploitation.

Les comptes de l'EPAD :

Dès 2005, le Directeur général et l'agent comptable de l'EPAD ont engagé le processus de mise en conformité des comptes de l'établissement.

La direction générale de la comptabilité publique n'a pas validé dans son intégralité le nouveau plan comptable proposé par l'EPAD qui devait prendre effet au 1^{er} janvier 2007 ;

Après l'audition du Directeur général de l'établissement public par la Commission des finances du Sénat, se sont tenues, à l'initiative de la direction du budget et du ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, plusieurs réunions destinées à répondre aux observations de la Cour.

Un courrier a été adressé le 27 novembre 2007 à l'EPAD pour définir les nouvelles règles comptables à appliquer et arrêter leur calendrier de mise en place.
