

## **L'établissement public d'aménagement de la Défense Seine Arche (EPADESA) : un partage des compétences encore mal défini, des perspectives incertaines**

---

### *PRESENTATION*

---

*Créé en 1958, l'établissement public d'aménagement de la Défense (EPAD) devait disparaître en 2007. Le lancement, en 2006, du plan de renouveau du quartier de La Défense suivi, en 2010, de la fusion de l'EPAD avec l'établissement public d'aménagement Seine-Arche (EPASA), a donné naissance à l'établissement public d'aménagement de La Défense Seine-Arche (EPADESA).*

*Le précédent contrôle de la Cour avait donné lieu à une publication dans le rapport public annuel 2008. Depuis lors, l'établissement d'aménagement a connu plusieurs évolutions, justifiant un nouveau contrôle portant sur la période 2006-2011, afin d'examiner dans quelle mesure les recommandations de la juridiction avaient été suivies.*

*Au terme de ses investigations, la Cour constate que, si de réels progrès ont été accomplis dans la gestion de l'établissement, plusieurs insuffisances subsistent. En outre, de nouvelles difficultés sont apparues, liées, en particulier, aux relations conflictuelles avec Defacto, le nouvel établissement public local chargé de l'exploitation des équipements du quartier d'affaires.*

---

## I - De l'EPAD à l'EPADESA

L'établissement public d'aménagement de La Défense (EPAD) qui, depuis 2001<sup>127</sup>, couvrait le quartier d'affaires de La Défense, situé sur les communes de Puteaux et de Courbevoie (Hauts-de-Seine), a connu trois évolutions majeures depuis 2006.

En premier lieu, le plan de renouveau annoncé en juillet 2006 prévoit, sur la période 2007-2013, des opérations de démolition-reconstruction d'immeubles de bureaux considérés comme obsolètes, se traduisant par un accroissement d'au moins 150 000 m<sup>2</sup> des surfaces de bureaux, l'édification de nouveaux immeubles (300 000 m<sup>2</sup>) et la construction de 1 400 logements (soit environ 100 000 m<sup>2</sup>). Ce plan a pour but d'enrayer le vieillissement du quartier d'affaires, dénoncé dans plusieurs rapports.

En deuxième lieu, la loi du 27 février 2007 et le décret du 29 novembre 2007 créent l'établissement public de gestion du quartier d'affaires de La Défense (dénommé Defacto). Composé de représentants des collectivités locales (département des Hauts-de-Seine, communes de Courbevoie et de Puteaux), ce nouvel établissement se voit confier l'activité d'exploitation des espaces et équipements publics du quartier d'affaires (installations techniques de sécurité, dalles, cheminements, voirie, bassins et parkings), jusqu'alors exercée par l'EPAD<sup>128</sup>.

Enfin, le décret du 2 juillet 2010 crée l'établissement public d'aménagement de La Défense-Seine Arche (EPADESA) par fusion de l'EPAD et de l'établissement public d'aménagement Seine-Arche (EPASA), dont la compétence s'étendait sur le territoire de la ville de Nanterre. La mission de l'EPADESA consiste à « procéder à toute opération de nature à favoriser l'aménagement, le renouvellement urbain, le développement économique et social et le développement durable » des espaces compris à l'intérieur de son périmètre. Il a la charge de poursuivre le plan de renouveau de La Défense engagé par l'EPAD ainsi que les projets de développement initiés par l'EPASA.

---

<sup>127</sup> Le décret du 19 décembre 2000 avait créé l'établissement public d'aménagement Seine-Arche (EPASA) par scission du territoire de l'EPAD. Ce nouvel établissement était chargé d'aménager la partie du territoire de La Défense située sur le territoire de Nanterre, notamment dans la perspective de la disparition de l'EPAD.

<sup>128</sup> Le périmètre d'intervention de Defacto, auparavant du ressort de l'EPAD, couvre 160 hectares à l'intérieur et en bordure d'une zone délimitée par le boulevard circulaire.

Ce nouvel établissement couvre un territoire de 564 hectares : le quartier d'affaires, entre le pont de Neuilly et la grande Arche (ex-EPAD), le territoire compris entre la grande Arche et la Seine côté Nanterre (ex-EPASA), ainsi que des terrains sur Nanterre (caserne Rathelot et Petit-Nanterre), sur Courbevoie (Gambetta sud) et La Garenne-Colombes (Champs-Philippe).

L'établissement gère, à ce jour, une trentaine d'opérations d'aménagement, de nature et de taille très disparates, et prépare une dizaine d'opérations futures, dites « en développement ». Les recettes dégagées par ces opérations constituent la ressource quasi-exclusive de l'établissement, qui ne reçoit plus de subventions de la part de l'Etat et dont l'équilibre financier repose sur la vente de charges foncières.

## Périmètres d'intervention de l'EPADESA et de Defacto



Source : EPADESA et Cour des comptes

## **II - Une mission d'aménageur entravée**

### **A - Les modalités préjudiciables du recentrage de l'activité**

Dans son rapport public de 2008, la Cour constatait que l'EPAD assumait un double rôle d'aménageur et d'exploitant des équipements publics du quartier de La Défense en dehors de tout cadre juridique et en supportait la charge financière, alors que les retombées fiscales des implantations d'entreprises bénéficiaient aux communes.

La Cour avait donc recommandé de mettre un terme à cette confusion des rôles, sans se prononcer sur le dispositif juridique à adopter à cette fin.

L'EPAD et Defacto sont, depuis la création de ce dernier en 2007, appelés à coexister sur la dalle de La Défense. Ils ont été chargés d'organiser le transfert<sup>129</sup> des ouvrages, espaces publics et services d'intérêt général de l'EPAD à Defacto.

#### **1 - Des arbitrages préparés et validés hâtivement**

Les textes de 2007 prévoyaient que le transfert était soumis à l'accord des deux établissements, constaté par un procès-verbal établi contradictoirement au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2009. Dans l'intervalle, l'EPAD a assumé l'exploitation des espaces et équipements publics une année de plus et à ses frais, car la proposition de convention de gestion visant à le dédommager, pourtant soutenue par les ministères de tutelle<sup>130</sup>, s'est heurtée au refus du conseil d'administration de Defacto.

Alors que le législateur laissait aux établissements une marge de manœuvre importante pour choisir les modalités et l'ampleur du transfert, le respect des échéances leur a laissé peu de temps pour recenser un patrimoine mal connu, approfondir les questions juridiques et élaborer des procédures pour leurs échanges ultérieurs.

Les travaux préparatoires ont été conduits essentiellement par l'EPAD et par un prestataire choisi par Defacto, la nouvelle structure de

---

<sup>129</sup> Le mot « transfert » utilisé seul doit être entendu dans le présent texte comme désignant le transfert de l'activité d'exploitation, tandis que l'expression « transfert en pleine propriété » fait référence à l'une des deux modalités juridiques du transfert, l'autre étant la mise à disposition.

<sup>130</sup> Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durable, et ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

gestion ne disposant pas encore des effectifs et des compétences nécessaires<sup>131</sup>.

Le conseil d'administration de l'EPAD a validé les propositions en deux temps.

Le 18 septembre 2008, il s'est prononcé sur les grandes orientations des relations avec Defacto<sup>132</sup>. Toutefois, certaines questions de fond n'ont pas été débattues, notamment le principe du transfert en pleine propriété des ouvrages, espaces publics et services d'intérêt général, par opposition à l'autre régime possible, celui de la mise à disposition. Les administrateurs ont seulement demandé au directeur général de préparer un rapport sur deux points : la garantie trentenaire sur les ouvrages transférés et l'actualisation de la provision pour remise en état inscrite dans les comptes de l'EPAD<sup>133</sup>.

Lors de la séance suivante, le 18 décembre 2008, bien que ces deux points n'aient fait l'objet que d'une courte présentation orale et que le procès-verbal de transfert (18 articles et 10 annexes volumineuses) ait été remis sur table, le conseil a validé l'ensemble du document.

## 2 - Des conséquences financières lourdes et mal anticipées

Avant la création de Defacto, l'entretien des équipements publics incombait à l'EPAD. Lorsque ses recettes liées à l'activité d'aménageur se sont taries, il a dû contenir le déficit du fonctionnement<sup>134</sup>, et l'état des équipements publics s'est dégradé. Lors de la création de Defacto, les pouvoirs publics ont décidé que leur remise en état serait entièrement à la charge de l'aménageur (EPAD).

Le procès-verbal de transfert n'évalue qu'une partie de cette charge financière. Sur la base actualisée d'une étude réalisée en 2005 par SCETAUROUTE, il estime à 103 M€ la remise en état des biens transférés identifiés. Trois enveloppes, non chiffrées dans le procès-verbal, alourdissent cette facture.

---

<sup>131</sup> Les 58 agents de l'EPAD qui ont suivi l'activité d'exploitation transférée à Defacto ont rejoint cet établissement le 1<sup>er</sup> janvier 2009.

<sup>132</sup> Ces orientations concernent notamment le transfert en pleine propriété, la liste des opérations d'aménagement pour lesquelles l'EPAD conserve la propriété des biens, le coût de remise en état à la charge de l'EPAD et la garantie trentenaire.

<sup>133</sup> Une provision de 70 M€, conforme au chiffrage réalisé en 2005 par SCETAUROUTE, a été comptabilisée en 2007, à la demande de la direction générale de la comptabilité publique.

<sup>134</sup> L'activité d'exploitation donnait lieu, dans les comptes antérieurs à 2007, à la production d'un compte de résultat et d'un bilan. Le déficit de fonctionnement a été ramené de 13,4 M€ en 1997 à 1,3 M€ en 2005.

La première concerne les six kilomètres de voies couvertes qui serpentent sous le quartier d'affaires, en dehors du tunnel de l'autoroute A14. En effet, les tunnels routiers d'accès aux tours doivent être mis aux normes : une partie pour se mettre en conformité avec la réglementation « Mont-Blanc »<sup>135</sup>, l'autre pour réaliser les aménagements exigés par les pouvoirs publics depuis 2006<sup>136</sup>. Cette contrainte n'a fait l'objet d'une évaluation technique et financière qu'en 2011 : en fonction de l'option retenue, le coût varie entre 125 et 178 M€.

Une deuxième enveloppe, non estimée à ce jour, concerne des diagnostics complémentaires prévus dans le procès-verbal de transfert : un marché pour une première étude a été notifié en 2009 et les consultations relatives aux autres études ont été lancées ou le seraient prochainement.

Enfin, la dernière enveloppe est liée à la mise en œuvre de la garantie trentenaire accordée à Defacto sur les ouvrages transférés, mise à la charge de l'EPAD. Le premier dossier susceptible de s'y rattacher, relatif à l'absence d'étanchéité d'un escalier extérieur, est apparu fin 2011. En 2012, il en était encore au stade des expertises techniques.

De 2009 à 2012, une faible partie des remises en état programmées a été effectuée. Moins du cinquième des travaux prévus par le procès-verbal de transfert a été réalisé et remboursé par l'EPAD à Defacto et les premiers chantiers de mise aux normes des tunnels n'ont été ouverts qu'en 2012. L'essentiel des dépenses est donc à venir. Dans ses perspectives financières 2012-2020, l'EPADESA estime à 351 M€ le coût des deux premières enveloppes.

Les modalités retenues lors de la création de Defacto, loin de décharger l'EPAD d'une dépense d'exploitation supportée irrégulièrement depuis l'origine, ont donc eu pour effet de contraindre durablement son successeur, l'EPADESA, à dégager de très importantes ressources, de l'ordre de plusieurs centaines de millions d'euros, pour

---

<sup>135</sup> Cette réglementation, fixée par le décret du 24 juin 2005, a été adoptée après l'incendie du tunnel du Mont-Blanc et s'applique aux voies souterraines d'une longueur supérieure à 300 mètres.

<sup>136</sup> Le rapport du préfet des Hauts-de-Seine sur « le plan de sécurité et de sûreté de la Défense » (mai 2007), appuyé sur le diagnostic de la commission nationale d'évaluation de la sécurité des ouvrages routiers, appelle la mise en œuvre d'un plan de sécurité complet des voies couvertes et désigne l'EPAD comme l'autorité compétente. À la suite de la création de Defacto, les deux établissements interviennent de concert : l'EPADESA est maître d'ouvrage pour la rénovation et le renforcement des dispositions constructives et des équipements d'exploitation et de sécurité de l'ensemble des voies couvertes, Defacto est chargé de la logistique.

financer la remise en état des espaces et équipements publics transférés à l'exploitant.

### **3 - Des incertitudes juridiques paralysantes**

La mise en œuvre des dispositions du procès-verbal, dont la nature juridique (constat ou contrat) n'est pas clairement établie, est difficile en raison de l'interprétation divergente qu'en font les deux établissements.

Ainsi, la garantie trentenaire fait l'objet d'une lecture radicalement opposée par les deux établissements : l'EPADESA et ses tutelles considèrent que cette clause est illégale, alors que Defacto soutient le contraire.

Les deux établissements s'opposent également sur les conséquences des décisions inscrites dans le procès-verbal :

- le périmètre des espaces et équipements conservés par l'EPADESA pour réaliser des opérations d'aménagement est source de tensions, l'aménageur considérant que la liste établie en 2008 peut évoluer en fonction des besoins de l'aménagement, contrairement à Defacto qui considère qu'elle est limitative et définitive. En outre, le devenir de ces biens à l'achèvement des opérations d'aménagement (ou en cas d'abandon) n'est pas évoqué dans le document et est aussi l'objet de différends ;
- bien que le procès-verbal prévoit un dispositif de retour temporaire à l'EPADESA des biens transférés à Defacto, afin de conduire ses opérations d'aménagement, et une compensation financière des pertes de l'exploitant nées de cette remise à disposition, la mise en œuvre est laborieuse, qu'il s'agisse des modalités ou des aspects financiers ;
- en l'absence d'accord sur l'étendue des prérogatives de Defacto en tant que propriétaire des biens transférés, les deux établissements s'estiment tous deux compétents pour les céder ou les déclasser.

Les textes législatif et réglementaire n'apportent pas l'éclairage nécessaire pour résoudre les différends, qui ont pris une telle ampleur que plusieurs contentieux ont été portés devant le juge administratif en 2011 et en 2012.

Le dispositif mis en place pour séparer les fonctions d'exploitant et d'aménageur, auparavant assumées par l'EPAD, montre donc clairement ses limites.



Le bon fonctionnement du site de La Défense nécessite que les deux établissements collaborent et entretiennent des relations fondées sur la confiance. En dépit des quelques progrès constatés dans le travail quotidien entre les établissements, la collaboration reste problématique, en raison de l'ambiguïté du procès-verbal servant de référence, qui est un document contesté, incomplet et souvent rédigé de manière ambiguë.

## **B - Le défaut de vision d'ensemble et de maîtrise urbanistique**

Dans son rapport public de 2008, la Cour critiquait, comme elle l'avait déjà fait en 1992 et en 1998, l'absence de documents d'urbanisme propres au quartier de La Défense.

### **1 - Une activité d'aménagement tributaire des prérogatives communales**

A la différence de Nanterre, Courbevoie jusqu'en 2010 et Puteaux jusqu'en 2012 n'étaient pas dotées de plans locaux d'urbanisme (PLU) sur l'ensemble de leur territoire. Les dispositions du droit de l'urbanisme applicables au territoire de l'EPAD étaient alors définies, d'une part, par des dispositions du plan d'occupation des sols (POS) de la ville de Puteaux et, d'autre part, par le règlement national d'urbanisme (concernant la partie « défensive » de la ville de Courbevoie et les zones non couvertes par le POS de Puteaux).

Les opérations d'aménagement conduites par l'EPADESA sont désormais régies par les documents établis par chaque collectivité, conformément au droit commun.

Cependant, le constat, établi par la Cour de longue date, concernant l'absence d'un « document d'urbanisme propre à la mission d'aménageur » confiée à l'EPAD puis à l'EPADESA demeure. Une commune peut élaborer un plan local d'urbanisme qui interdise la construction de tours ou la soumette à des contraintes coûteuses pour l'aménageur dans des parties de son territoire où l'EPADESA souhaite les implanter. L'établissement indique avoir rencontré ce genre de difficultés.

La faculté de créer un projet d'intérêt général<sup>137</sup>, notamment pour qu'il soit pris en compte dans les documents d'urbanisme communaux, n'a pas été utilisée par l'Etat. L'EPADESA est donc tributaire des choix

---

<sup>137</sup> Dispositif prévu par l'article R. 121-3 du code de l'urbanisme.

communaux qui ne sont que rarement coordonnés, faute de vision partagée des collectivités sur le territoire de La Défense.

Une telle situation ne paraît pas compatible avec le souci de développer un site d'intérêt national comme La Défense. Elle illustre l'inconvénient majeur qui résulte de l'émiettement des collectivités locales qui caractérise la région Ile-de-France et aboutit à conférer à des communes le pouvoir d'entraver des opérations dont la dimension dépasse largement leur territoire.

## 2 - L'absence d'une vision d'ensemble

Le rapport Lelarge<sup>138</sup> préconisait, en vue de la fusion EPAD-EPASA, d'élaborer, pour les périodes 2008-2015 et 2015-2025, un document d'orientation précisant le programme immobilier et celui des équipements, le parti général d'aménagement, un plan d'action durable ainsi que le plan d'affaires du futur établissement. Il envisageait également la signature d'un document stratégique de référence détaillant les orientations d'urbanisme, l'organisation du système de transport et les orientations programmatiques à l'échelle du grand quartier et à l'échelle des communes. Ce projet ne s'est pas concrétisé.

Depuis lors, l'EPAD a lancé plusieurs consultations dont une mission relative à son positionnement et au développement d'un projet urbain déployé sur six communes.

Toutefois, l'émergence d'une réflexion supra-communale reste difficile dans cette partie de l'Île-de-France, comme le montrent la carte de l'intercommunalité<sup>139</sup>. En outre, le quartier d'affaires va être couvert par deux contrats de développement territorial<sup>140</sup> distincts, actuellement en préparation (Nanterre – La Garenne-Colombes – Rueil-Malmaison - Suresnes, d'une part ; Puteaux – Courbevoie, d'autre part).

---

<sup>138</sup> Lelarge, Pascal, *Mission de prospective sur le quartier d'affaires de l'Ouest parisien*, 2008.

<sup>139</sup> Le nord des Hauts-de-Seine a pris du retard dans la construction de l'intercommunalité. Nanterre a adhéré, le 31 décembre 2010, à la communauté de communes du Mont-Valérien (comprenant Suresnes et Rueil-Malmaison) ; la communauté d'agglomération Seine-Défense regroupe Puteaux et Courbevoie à compter de cette même date.

<sup>140</sup> Créés par la loi du 3 juin 2010, les contrats de développement territorial, conclus entre le préfet de région et les communes et établissements publics de coopération intercommunale, définissent les objectifs et priorités en matière d'urbanisme, de logement, de transports, de déplacements et de lutte contre l'étalement urbain, d'équipement commercial, de développement économique, sportif et culturel, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers et des paysages et des ressources naturelles.

Cette coupure du territoire de l'EPADESA reproduit un antagonisme ancien entre deux visions politiques de La Défense.

Les collectivités locales, tout en affichant l'intention de peser désormais davantage sur l'insertion du quartier d'affaires et de Seine-Arche dans leur territoire communal, n'ont pas utilisé le nouveau dispositif pour rapprocher et mieux coordonner leurs points de vue.

En l'absence de document d'ensemble établi par l'établissement public ou les collectivités, le législateur est intervenu. L'ordonnance du 8 septembre 2011 contraint les établissements d'aménagement à adopter, dans un délai de deux ans, un « plan stratégique et opérationnel », déclinant sur le long terme (douze à vingt ans) les orientations stratégiques et opérationnelles, et un « programme prévisionnel d'aménagement » planifiant les actions à réaliser à moyen terme (cinq à sept ans).

L'EPADESA a engagé les travaux préparatoires en vue d'adopter ces documents.

## **C - Des incertitudes majeures d'origine externe**

Plusieurs facteurs altèrent la capacité de prévision de l'établissement.

### **1 - Les grands projets franciliens en matière de transport**

Plus de 80 % des déplacements vers le quartier d'affaires se font en transports en commun. Pour répondre à la saturation de ces derniers, un profond remodelage des réseaux est en projet. Sont notamment concernés le prolongement du RER E, dit « Eole », à l'ouest (trajet Saint-Lazare-Mantes-la-Jolie), qui comprend la création de deux nouvelles gares sur le territoire de l'EPADESA (à La Défense et à Nanterre-la Folie), et le réseau de transport du Grand Paris (implantation de deux gares prévue également à La Défense et à Nanterre)<sup>141</sup>.

Or la réalisation de ces projets ambitieux et coûteux ne coïncide pas avec les prévisions de livraison des principaux chantiers du quartier d'affaires. Malgré la modernisation des matériels roulants du RER A (trains à deux étages) et l'automatisation de la ligne 1 du métro parisien

---

<sup>141</sup> Les autres projets portent sur le prolongement du tramway T2 au nord jusqu'au pont de Bezons, le projet de prolongement du tramway T1 de Gennevilliers au pont de Bezons (études en cours), à horizon 2016, et le projet de la ceinture ouest du TGV reliant Roissy et Massy-Palaiseau (échéance évoquée : 2030).

(censée accroître les capacités de transport de près de 15 %), on peut légitimement craindre une aggravation de la saturation des transports en commun desservant La Défense<sup>142</sup>. Pour le réseau du Grand Paris, l'échéance est fixée à 2025 pour les lignes desservant La Défense. Alors que le plan de renouveau annonçait la livraison d'Eole pour 2013, la mise en service de cette branche ouest du RER E est actuellement prévue pour 2020.

Par ailleurs, aucune participation de l'EPADESA au financement de ces infrastructures (hormis un montant de 3 M€ destiné au tramway T2) n'est programmée aujourd'hui, alors que le plan de renouveau de La Défense prévoyait que l'EPAD consacre une partie de sa marge au financement des infrastructures de transport (le chiffre de 100 M€ était avancé. Toutefois, l'établissement investit dans l'opération Cœur de quartier près de 60 M€ pour l'aménagement de la gare, dans le cadre du pôle multimodal de Nanterre-Université.

Le tronçon d'Eole<sup>143</sup> entre Paris et La Défense serait entièrement financé (plus de 500 M€ inscrits au contrat de projets Etat-région) sans contribution de l'établissement public, mais le financement du tronçon suivant n'est pas bouclé.

## 2 - Le caractère cyclique du marché de l'immobilier

Les incertitudes d'ordre économique pèsent fortement sur une activité traditionnellement cyclique, d'autant que l'horizon temporel de l'investisseur (visibilité des marchés à court terme) n'est pas celui de l'aménageur (rythme long des opérations d'aménagement). Le retournement de conjoncture intervenu à partir de 2008 a fortement affecté le produit des ventes de l'établissement en 2009 et 2010.

En dépit de ce contexte, l'établissement affiche sa confiance dans l'avenir. Selon l'EPADESA, les caractéristiques des nouveaux immeubles en matière de performances énergétiques et les atouts offerts par l'amélioration des transports permettraient de préserver l'intérêt pour La Défense d'investisseurs internationaux à la recherche de placements sécurisés.

---

<sup>142</sup> Dès 2006, un rapport conjoint de l'inspection générale des finances et du conseil général des ponts et chaussées soulignait qu'aux actuels 170 000 usagers du quartier d'affaires, le plan de renouveau devrait en apporter 30 000 à 40 000 autres.

<sup>143</sup> Projet estimé initialement à 2,5 Md€ par Réseau Ferré de France (montant prévu au contrat de projets État-région). Le coût prévisionnel du prolongement s'établit désormais entre 3,2 et 3,5 Md€.

Il estime que ces éléments positifs devraient compenser l'arrivée massive de nouvelles surfaces de bureaux<sup>144</sup> suite au plan de renouveau, alors même que le niveau des charges foncières a peu, voire pas, évolué au cours des dernières années, et que les valeurs locatives de l'immobilier de bureaux à La Défense n'augmentent que très modérément (+ 4 % en six ans).

Si la liste des protocoles, promesses et actes de vente conclus en 2011 semble attester d'une reprise de l'activité, les incertitudes demeurent sur sa pérennité.

### **III - Des progrès de gestion à conforter**

#### **A - Une gouvernance moins conflictuelle**

En 2008, la Cour observait que le fonctionnement du conseil d'administration restait laborieux et que subsistaient les problèmes de fond liés aux conflits permanents avec les collectivités territoriales dont les représentants siégeaient au conseil.

##### **1 - Des relations normalisées**

Le décret du 2 juillet 2010 portant création de l'EPADESA a modifié la composition<sup>145</sup> du conseil d'administration et élargi ses compétences. Ses attributions, précisées dans le règlement intérieur sont plus développées en matière juridique et d'aménagement. Dans ce domaine, le conseil « fixe les orientations générales de l'établissement public, approuve les programmes annuels et la liste des opérations à entreprendre et leurs modalités de financement », et est destinataire d'un « état d'avancement physique et financier des projets d'urbanisme et de développement ».

---

<sup>144</sup> Pour la période 2013-2018, près de 600 000 m<sup>2</sup> de bureaux supplémentaires sont attendus, compte tenu des autorisations de construire délivrées et des perspectives de démolition.

<sup>145</sup> Outre la personnalité qualifiée désignée par le Premier ministre, le conseil d'administration comprend six membres représentant l'État (ministres chargés de l'urbanisme, des transports, de l'architecture, de l'économie, du budget et des collectivités territoriales) et neuf membres représentant les autres collectivités publiques (région, conseil général des Hauts-de-Seine, villes de Courbevoie, La Garenne-Colombes, Nanterre, Puteaux et Paris). Le conseil général (comme à l'EPAD) et la ville de Nanterre ont chacun deux représentants. La tutelle de l'EPADESA est exercée par le ministre chargé de l'urbanisme.

Ces dispositions permettent au conseil d'être plus régulièrement informé et d'intervenir davantage dans la vie de l'établissement.

Les relations du conseil avec la direction de l'établissement se sont améliorées, notamment pour la préparation des séances. Qu'il s'agisse de l'ordre du jour, de la documentation abondante fournie à l'avance ou des réunions préparatoires, l'actuelle direction de l'EPADESA a remédié aux tensions qui marquaient auparavant le déroulement des réunions.

## **2 - Des marges de progrès**

Dans le domaine budgétaire, comme dans la présentation des opérations d'aménagement, les travaux du conseil pourraient encore gagner en qualité.

Ainsi, l'éphémère comité des opérations, qui réunissait en 2007 et 2008 une partie des administrateurs d'Etat et la direction de l'EPAD, a permis, avant la fusion des deux établissements, une amélioration de la gouvernance. Il serait d'autant plus opportun de le réactiver et de l'élargir que les opérations d'aménagement sont plus complexes et s'étalent, pour certaines, sur des durées plus longues, à l'instar de l'opération Hermitage.

### **L'opération Hermitage**

Située en bords de Seine, l'opération est constituée de deux tours de 92 étages construites à l'emplacement d'immeubles existants. Elles accueilleront un hôtel de luxe, des bureaux, des appartements de prestige et s'élèveront au-dessus d'un socle aménagé en place publique, bordé de commerces. D'importants aménagements (construction d'une dalle de couverture jusqu'à la Seine, dévoiement d'un tunnel routier, modifications de galeries techniques, destruction et reconstruction de parkings souterrains) font partie de l'opération.

La première évocation du projet au conseil d'administration remonte à novembre 2008. Le calendrier a été retardé en raison des difficultés de relogement des habitants des résidences démolies. Le protocole EPADESA-investisseur, signé en 2010, a été prorogé jusqu'en 2013, date à laquelle le permis de construire sera purgé des recours. La livraison ne pourra avoir lieu avant 2017.

En dépit des améliorations constatées, le fonctionnement du conseil reste encore miné par des conflits internes souvent aggravés par l'appartenance de certains administrateurs<sup>146</sup> de l'EPADESA au conseil de l'établissement public Defacto.

Ainsi, au cours de l'année 2011, le dossier des charges exceptionnelles liées au transfert des actifs n'a-t-il pu être débattu en conseil, en raison des dissensions au sujet des dépenses de remise aux normes des parkings. De même, le dossier de la Coupole (cf. encadré ci-après), plusieurs fois évoqué en conseil d'administration, a donné lieu à des discussions concentrées sur les difficultés rencontrées avec les commerçants et sur l'image du quartier d'affaires. L'option en faveur de l'externalisation de l'opération, le choix du partenaire, puis ses demandes de fonds ont été rapidement présentés, sans être véritablement débattus. Le dispositif a été brutalement interrompu à la suite d'une intervention de la tutelle.

#### **La Coupole : des décisions inadaptées et un pilotage déficient**

Dans le centre commercial de la Coupole, installé sous la dalle, la présence d'amiante contraint, en 2007, à la fermeture des commerces et à l'indemnisation des commerçants pour réaliser des travaux dans un délai de 36 mois. L'EPAD propose à son conseil d'administration, qui l'accepte en septembre 2008, de confier l'ensemble des travaux à mener, incluant les négociations avec les commerçants, à un partenaire extérieur

Le processus de sélection, conduit par l'EPAD, est très informel. En janvier 2010, le conseil d'administration valide le choix de SODEARIF, qui se désiste quelques mois plus tard, au motif que « les enjeux financiers en présence pour la maîtrise foncière de l'opération n'étaient pas compatibles avec les prévisions initiales sur lesquelles reposait la réponse à la consultation ». Contraint par le calendrier, l'EPAD se tourne vers l'unique autre opérateur qui avait répondu à la consultation et signe, le 17 mai 2010, avec le groupement Foncière Immobilière Bordelaise (FIB)/Pélican Capital, dit Pélican, un protocole, validé par le conseil d'administration le 8 juin 2010.

<sup>146</sup> Les décrets de création des deux établissements publics prévoient la représentation des mêmes collectivités territoriales aux deux conseils d'administration.

La fermeture du centre est alors programmée pour le 30 juin 2010.

Les négociations avec les commerçants sont difficiles : ils tentent d'influencer les élus, organisent des manifestations relayées par la presse, et engagent même une procédure devant le juge des référés<sup>147</sup>.

Dans ce contexte tendu, et quelques semaines seulement après la signature du protocole, l'opérateur Pélican indique ne pas pouvoir financer seul l'indemnisation des commerçants et sollicite une aide financière de l'EPAD (alors que l'accord prévoit que cette dépense lui incombe). La direction de l'établissement ainsi que les élus directement concernés y étant favorables, le conseil vote, le 15 juillet 2010, une avance remboursable de 3 M€. A la fin de l'été, une nouvelle demande de fonds donne lieu à la préparation d'un deuxième avenant, inscrit à l'ordre du jour du conseil du 3 novembre 2010.

Il n'est pas voté, car le point est retiré en dernière minute de l'ordre du jour, à la demande de la direction du budget qui invoque la fragilité juridique de la désignation du partenaire. Cet épisode marque la fin des relations avec Pélican. L'établissement est alors contraint de clore les procédures d'indemnisation et d'achats avec les commerçants. La fermeture du centre n'intervient qu'en décembre 2010 et, au printemps 2011, l'EPADESA lance une nouvelle consultation pour trouver un partenaire qui achève l'opération. Si cette perspective se concrétise, l'établissement enregistrerait une perte qui, en l'état actuel des propositions qui lui sont faites, est estimée à 15 M€.

## **B - Des dépenses mal contrôlées**

### **1 - Les dépenses de personnel : une vigilance insuffisante**

La fusion EPAD-EPASA s'est traduite par l'alignement des statuts du personnel vers le haut<sup>148</sup>. Elle a en outre nourri une importante et coûteuse rotation des personnels. Entre 2006 et 2011, 122 départs d'agents – hors transferts des effectifs de l'activité exploitation vers Defacto – ont été comptabilisés, dont un tiers seulement au terme d'un contrat à durée déterminée. Ceci équivaut au renouvellement total de l'effectif de l'établissement (124 agents fin 2011).

Plusieurs ruptures conventionnelles amiables coûteuses pour l'établissement public d'aménagement (1,09 M€ pour neuf départs) ont été conclues à l'occasion de l'arrivée de l'actuelle direction générale.

<sup>147</sup> Leur but est de contraindre l'EPAD à réaliser les travaux de désamiantage et cesser les travaux de tunnelage. L'établissement est condamné le 15 juillet 2010 sous astreinte, ce qui est confirmé en appel le 13 octobre 2010.

<sup>148</sup> Les effectifs de l'EPADESA sont régis par un statut de droit privé.



Deux agents ont bénéficié de ce dispositif, financé par l'aménageur, alors que leur poste aurait dû être transféré à Defacto.

Par ailleurs, des situations individuelles particulièrement favorables ont été relevées. Sur un échantillon de 22 contrats de travail, on compte, d'une part, plusieurs recrutements procurant un gain élevé de rémunération par rapport aux fonctions antérieures occupées par les intéressés<sup>149</sup> et, d'autre part plusieurs exemples de fortes augmentations annuelles de salaire (+ 10 à + 30 %) entre 2006 et 2011.

Si ces hausses sont la conséquence d'une promotion (passage de la catégorie de cadre à celle de directeur), cette dernière ne s'accompagne pas systématiquement (au moins dans un cas) d'une évolution appréciable des fonctions et des responsabilités.

Pour les cadres et directeurs, la grille des salaires ne prévoit d'ailleurs pas de montant plafond, et le statut du personnel n'encadre pas le montant des augmentations individuelles de leur salaire de base, à la différence des autres catégories de personnel, pour lesquelles il existe une fourchette.

## **2 - Des dépenses de communication excessives**

Les dépenses de communication de l'EPAD ont pratiquement doublé entre 2006 (1,8 M€) et 2010 (3,6 M€). Si cette très sensible augmentation tient en partie à la consolidation en un seul budget de dépenses de communication auparavant dispersées sur des lignes budgétaires distinctes, elle s'explique surtout, selon l'EPADESA, par l'engagement du plan de renouveau, qu'il était nécessaire de mettre en valeur, et par la fusion de l'EPAD et de l'EPASA, qui justifiait la création de nouveaux outils de communication (sites Internet et extranet, nouvelle charte graphique, etc.). La promotion internationale, notamment les salons, représente entre 27 % (2007) et 69 % (2009) de ces montants. Les voyages d'études et les voyages de prospection-promotion ont ainsi coûté, depuis fin 2008, plus de 5 M€<sup>150</sup>, dont il faut déduire les contributions de partenaires extérieurs pour un peu moins de 1,3 M€.

Plusieurs dérives ont été relevées dans la composition des délégations dont l'EPAD puis l'EPADESA ont pris en charge les frais, qu'il s'agisse de personnes extérieures à l'établissement (architectes,

---

<sup>149</sup> Le contrôle a fait apparaître que plusieurs dossiers individuels sont mal documentés (absence des fiches de paie du précédent poste, curriculum vitae très succincts).

<sup>150</sup> Ce montant prend en compte les dépenses de l'ensemble des participants prises en charge par l'établissement.

accompagnateurs d'administrateurs ou « remplaçants » d'administrateurs empêchés, contrôleur général économique et financier) ou de membres du personnel dont les fonctions ne justifient pas les déplacements (agent comptable, certains directeurs).

La Cour, tout en prenant acte des engagements de l'EPADESA à réduire désormais la composition des délégations, regrette que les nouvelles règles, adoptées en février 2012, maintiennent la possibilité de prendre en charge les frais d'agents ou de personnalités extérieures dont les fonctions sont sans lien direct avec la mission.

En outre, le niveau des prestations hôtelières<sup>151</sup> remboursées sur la base des frais réels n'est pas conforme aux pratiques en vigueur dans l'administration.

Le récent infléchissement du budget communication<sup>152</sup> s'accompagne d'un effort de mutualisation des frais de participation aux salons (par exemple, un stand commun) avec les autres établissements publics d'aménagement ou Defacto. Il convient d'accentuer cette évolution.

## **IV - Des perspectives financières trop optimistes**

### **A - Une modernisation comptable en voie d'achèvement**

Lors de ses précédents contrôles, la Cour avait recommandé de présenter les comptes conformément aux lois et règlements en vigueur. Cette préconisation s'est appliquée par étapes.

A partir de 2007, les comptes ont été établis selon les instructions comptables appropriées, mais les retraitements nécessaires au transfert des actifs à Defacto ont affecté la lisibilité des comptes. En outre, la fusion avec l'EPASA, en 2010, ne s'est pas accompagnée d'une consolidation des comptes.

L'exercice 2011 est le premier exercice comptable complet pour l'EPADESA (créé en novembre 2010). Le compte fait apparaître un résultat net légèrement positif, constitué d'un résultat d'exploitation négatif de 11,7 M€ et d'un résultat exceptionnel positif de 14,5 M€.

---

<sup>151</sup> Trois étoiles pour les agents et quatre étoiles pour la direction générale et les administrateurs.

<sup>152</sup> Baisse de 26 % en 2011, puis de 5 % en 2012.

Ce résultat est notamment dû au choix de l'établissement de classer le désamiantage de la Coupole en opération d'aménagement et d'étaler sur cinq ans les provisions nécessaires aux travaux de remise en état des tunnels routiers en les associant à plusieurs opérations d'aménagement.

Or ces travaux dans les tunnels doivent permettre une remise aux normes et sont, à ce titre, des dépenses obligatoires. Elles devront donc être supportées par l'établissement, que les opérations d'aménagement auxquelles elles ont été associées soient réalisées ou non. Quoique régulière sur le plan comptable, cette décision a pour effet de minorer le montant des provisions relatives à la mise en sécurité des tunnels. Ainsi, alors que le coût de ces travaux est estimé à 121,6 M€, le traitement comptable retenu par l'EPADESA aboutit à une provision de 26 M€.

L'établissement, qui avait prévu de longue date de faire certifier ses comptes, a désigné un commissaire aux comptes fin 2012.

La réforme comptable a déclenché une évolution managériale que l'arrêt de l'activité d'exploitation et la fusion des deux établissements d'aménagement ont accélérée : l'établissement gère désormais son activité et structure son organisation à partir des notions d'opération, d'affaire et de projet.

### **Les notions d'opération, d'affaire et de projet**

L'opération est la plus petite unité des activités d'aménagement : à La Défense, elle correspond à une emprise unique de tour ou de projet d'infrastructure, alors que, côté Seine-Arche, sous le vocable « sous-secteur d'aménagement » est désignée une zone incluant plusieurs programmes immobiliers.

L'affaire peut regrouper plusieurs opérations ou concerner une opération unique. L'opération est l'unité de base pour le suivi budgétaire et pour établir des prévisions à fin d'affaire<sup>153</sup>.

Au côté des « opérations » et des « affaires », qui sont des notions utilisées pour les prévisions financières, le découpage de l'activité en « projets » regroupant différentes opérations en fonction d'un secteur géographique, a pour but d'organiser l'activité de l'établissement.

<sup>153</sup> La prévision à fin d'affaire (PFA) établit le bilan financier pluriannuel de chaque opération en recensant l'ensemble des recettes et des dépenses (y compris le coût des fonctions support de l'aménageur, évalué à partir de la comptabilité analytique) qui s'y rattachent.

Les projets, unités de base pour la gestion matérielle et humaine des activités, sont confiés à des chargés d'opération, au sein de trois directions opérationnelles découpées sur une base sectorielle (Puteaux/Courbevoie/Seine-Arche).

Ces évolutions s'accompagnent, en 2012, d'un premier effort de normalisation des documents internes et de l'introduction d'un contrôle de gestion. Ces initiatives, récentes et inachevées, doivent être poursuivies.

## **B - Des prévisions pluriannuelles encore à améliorer**

### **1 - Des documents élaborés récemment**

Avant la fusion, les deux établissements publics d'aménagement établissaient des prévisions pluriannuelles de contenu et de qualité très différents. Alors que l'EPASA était en mesure, parce qu'il établissait des bilans de zones d'aménagement concerté (ZAC), de dresser des perspectives pluriannuelles 2009-2011 cohérentes, l'EPAD ne pouvait produire qu'un plan financier frustré. Le plan d'action 2007-2013, établi en fonction du plan du renouveau de La Défense, affichait un équilibre global établi au prix de nombreuses lacunes et approximations.

La première présentation au conseil d'administration de projections financières détaillées, incluant des prévisions à fin d'affaires (PFA) et un plan financier pluriannuel, date de juin 2011.

Les activités d'aménagement y sont réparties en trois catégories (opérations en cours, en développement, clôturées) et traitées en coûts complets. Les recettes et les dépenses qui leur sont affectées, représentant les coûts liés à l'opération elle-même et les coûts de fonction support de l'établissement, permettent de calculer la marge de chaque opération et catégorie d'opérations (opérations en cours et opérations en développement)<sup>154</sup>.

Deux autres rubriques sont constituées de charges, sans aucune contrepartie en recettes : les dépenses de structure correspondant aux charges de l'établissement qui ne peuvent être réparties entre les opérations d'aménagement, et les charges « exceptionnelles » consistant

---

<sup>154</sup> Dans les prévisions à fin d'affaire, les deux types d'opérations sont traités de manière quasi-identique, à l'exception du taux de provisionnement pour risques et aléas, qui est plus important pour les opérations en développement (30 % au lieu de 15 %).

principalement en la remise en état des biens transférés à Defacto (181,5 M€) et des tunnels routiers (156,8 M€)<sup>155</sup>.

## **2 - Une présentation des opérations discrétionnaire**

Pour établir ces prévisions, l'établissement dispose d'une double marge de manœuvre, dans le cadre des règles usuelles.

D'une part, il fixe librement l'horizon auquel il évalue toutes les conséquences financières de son existence et de son activité. La première version, présentée en juin 2011, avait pour échéance 2016, alors que la version de décembre 2011 (prévisions 2012) repousse cette limite à 2020. Les modifications qui ont affecté les différentes rubriques, dues notamment au décalage de plusieurs opérations et à l'accroissement des marges attendues sur les opérations nouvelles (dites opérations en développement), ont porté le résultat global attendu en fin de période de - 2,3 M€ à + 78,4 M€.

D'autre part, il établit lui-même la frontière entre les opérations d'aménagement dites « en développement » et celles dites « en cours ». Le basculement de la première catégorie vers la deuxième intervient à la signature d'une promesse ou d'un acte de vente avec un investisseur<sup>156</sup>, mais l'établissement considère que, dans certains cas, une « offre engageante » peut suffire. Il est alors seul juge de la fiabilité de cet engagement.

L'exemple de la Coupole, qui a basculé en opération en cours, est à ranger dans cette catégorie. L'EPADESA a lancé une consultation en février 2011, pour laquelle il n'a reçu qu'une offre. Depuis avril 2011, il est en négociation, mais aucun acte n'avait encore été signé lorsque, en décembre 2011, l'opération est apparue comme une opération en cours<sup>157</sup>. Ce changement a permis de chiffrer les recettes attendues (56 M€) alors que l'opération ne présentait que des dépenses, passées et à venir.

## **3 - L'absence de différenciation entre logements et bureaux**

Les prévisions financières pluriannuelles ne comprennent aucune consolidation des opérations par destination des locaux (bureaux, logements, commerces et services) et ne font pas référence aux objectifs

---

<sup>155</sup> L'aménageur retient une valeur intermédiaire dans la fourchette fixée par l'étude technique de 2011.

<sup>156</sup> L'investisseur n'est pas encore connu dans les opérations en développement.

<sup>157</sup> Le protocole de vente n'a été signé qu'en novembre 2012.

fixés à l'aménageur dans le plan de renouveau de La Défense et dans les programmes des deux zones d'aménagement concerté de Seine-Arche.

Le plan de renouveau prévoyait, pour 2013, un accroissement des surfaces de bureaux d'au moins 450 000 m<sup>2</sup> et la construction de 1400 logements. Ces objectifs ne sont atteints qu'en partie. L'EPADESA affichait, en mars 2012, des prévisions de réalisation de l'ordre d'un million de mètres carrés de bureaux à horizon 2017<sup>158</sup>, dont la moitié seulement fin 2013. Le volet « logement » du plan de renouveau n'a encore donné lieu à aucune réalisation dans le quartier d'affaires : le seul projet étudié par l'EPADESA<sup>159</sup> (opération de la ZAC Charcot, 70 000 m<sup>2</sup>), classé en opération en développement jusqu'en 2011, a été ensuite transféré à la ville de Puteaux. Cette dernière a approuvé la création de la ZAC en octobre 2012.

## **C - Une présentation des perspectives financières exagérément volontariste**

### **1 - Des prévisions d'opérations insuffisamment documentées**

Compte tenu de l'ampleur des charges qui pèsent sur lui, l'EPADESA cherche activement des affaires susceptibles de dégager de nouvelles recettes.

L'importance de la marge attendue de ces opérations en développement n'a cessé de croître au cours de la période récente : en 2010, elle s'établissait à 184 M€<sup>60</sup>. Ce montant passe à 225 M€ dans la version communiquée en juin 2011 au conseil d'administration et à 251 M€ dans la version de décembre 2011.

A elle seule, une opération en développement englobant une partie du boulevard circulaire sud, où deux emprises constructibles ont été identifiées (immeubles de bureaux pour une surface totale de près de 130 000 m<sup>2</sup>), fait l'objet d'un premier bilan affichant une marge prévisionnelle de 136 M€ (dépenses de l'ordre de 58 M€ et recettes

---

<sup>158</sup> Dans cet ensemble, l'EPADESA inclut non seulement des constructions et des démolitions-reconstructions, mais aussi des restructurations ne générant pas ou peu de surfaces supplémentaires (par exemple : la tour ATHENA, comptant 38 000 m<sup>2</sup> de surface hors d'œuvre nette [SHON], fait l'objet d'une opération de restructuration de son hall d'entrée, concernant moins de 500 m<sup>2</sup>).

<sup>159</sup> A l'exception du projet Hermitage pour lequel des immeubles résidentiels ont été détruits, et qui comprend un hôtel et des logements de prestige.

<sup>160</sup> D'après un document interne préparatoire au premier plan financier pluriannuel fourni par le contrôleur général.

potentielles proches de 194 M€). Toutefois, aucun investisseur ne s'est engagé à ce stade.

Or la présentation de ces opérations en développement est moins précise et leur chiffrage moins documenté que ceux des opérations en cours, ce qui est critiquable compte tenu de leur importance.

## **2 - L'impact surestimé des clauses d'intéressement**

L'établissement a inséré dans quelques protocoles de vente<sup>161</sup> des clauses d'intéressement qui font varier la charge foncière vendue en fonction de la réalisation des objectifs de l'investisseur. En règle générale, ces clauses ne peuvent modifier les recettes de l'EPADESA qu'à la hausse.

L'établissement évalue, pour la période 2012-2020, l'effet de ces clauses à + 96 M€, sur la base de l'évolution future du marché immobilier et de la réalisation des projets. Bien que ce chiffrage soit explicité dans les documents soumis au conseil d'administration, il repose, comme pour les opérations en développement, sur des hypothèses volontaristes propres à l'EPADESA.

Par ailleurs, un cas de clause prévoyant une moindre recette de plusieurs millions d'euros, en cas de sous-occupation d'un immeuble a été identifiée, mais cette clause n'est ni chiffrée, ni même évoquée dans les prévisions à fin d'affaire.

Il conviendrait que les recettes attendues des clauses d'intéressement et des opérations en développement, dont le montant n'est pas assuré, soient très clairement distinguées de celles des opérations en cours, dont la réalisation est acquise<sup>162</sup>.

## **3 - La globalisation des engagements fermes et des simples projets**

Dans sa version validée en décembre 2011 par le conseil d'administration, le plan financier pluriannuel couvre la période 2012-2020 et estime la marge prévisionnelle finale à près de 80 M€. Cette prévision provient de la contraction de deux masses de natures très différentes.

L'une retrace les dépenses et les recettes auxquelles l'établissement fera face de manière certaine, qu'il s'agisse de son activité

---

<sup>161</sup> C'est le cas pour les opérations Carpe Diem, Generali, Majunga, Hoche et Phare.

<sup>162</sup> La présentation des prévisions au dernier conseil d'administration de l'exercice 12 a été ajustée en ce sens.

d'aménagement (toutes les opérations sont signées) ou des charges qui pèsent sur lui, tandis que l'autre ensemble (opérations en développement et clauses d'intéressement) repose sur des hypothèses d'activité et d'évolution du marché immobilier que l'établissement considère comme très probables mais qui n'ont pas de caractère certain.

Le sous-total 1 (reconstitué par la Cour dans le tableau ci-après) fait apparaître un déficit de 269 M€, alors que l'autre (sous-total 2) présente une marge de 347 M€ et permet de couvrir les pertes attendues sur les opérations certaines.

#### Prévisions présentées au conseil d'administration de l'EPADESA

en M€	Recettes 2012 (*)	Dépenses 2012 (*)	Marge 2012	Marge 2011 pour mémoire (**)
Opérations en cours et clôturées	1 442,6	1 239,3	203,3	170,3
Charges exceptionnelles		351,1	- 351,1	- 350,8
Charges de structure		121,3	- 121,3	- 129,2
<b>Sous-total 1</b>	<b>1 442,6</b>	<b>1 711,7</b>	<b>-269,1</b>	<b>-309,7</b>
Opérations en développement	745,1	493,5	251,6	238,2
Autres recettes et clauses d'intéressement	96,0	0	96,0	69,2
<b>Sous-total 2</b>	<b>841,1</b>	<b>493,5</b>	<b>347,6</b>	<b>307,4</b>
<b>Total général</b>	<b>2 283,7</b>	<b>2 205,2</b>	<b>78,5</b>	<b>-2,3</b>

(\*) conseil d'administration décembre 2011

(\*\*) conseil d'administration juin 2011

Source : Prévisions à fin d'affaire 2012 (EPADESA) retraitées par la Cour des comptes



### *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS*

*Depuis le dernier contrôle de la Cour, évoqué dans le rapport public 2008, et dans un contexte marqué par un ambitieux plan de renouveau du quartier de La Défense, l'émergence du projet du « Grand Paris » et une crise économique préjudiciable à l'activité d'aménageur, l'EPAD, devenu EPADESA, a connu un profond bouleversement de ses activités et une réforme de son organisation.*

*Ces changements répondent pour partie aux critiques formulées par la Cour lors de ses précédents contrôles. Cependant, une partie des évolutions doit encore être consolidée et des difficultés nouvelles sont apparues, appelant des corrections rapides.*

*Si la séparation des activités d'aménageur et d'exploitant, jadis confondues au sein de l'EPAD, répond à une recommandation de la Cour, les modalités selon lesquelles cette séparation s'est opérée ne sont pas satisfaisantes : la coexistence, dans les conditions actuelles, de deux établissements publics qui, en dépit de quelques progrès récents, ne parviennent pas à coordonner leurs actions est préjudiciable au développement du quartier d'affaires.*

*De même, les divergences constatées dans la conception que les communes et l'EPADESA se font du site de La Défense sont de nature à obérer l'avenir et à décourager des investisseurs potentiels.*

*Enfin, si les opérations envisagées dans le plan de renouveau se concrétisent et aboutissent à ce que, aux 170 000 usagers actuels du site s'en ajoutent 40 000 nouveaux, il est à craindre que la saturation des transports en commun, déjà patente aujourd'hui, ne s'aggrave fortement, compte tenu du report des échéances des grands projets envisagés.*

*Dans ce contexte, concernant la mission d'aménageur de l'EPADESA, la Cour formule les recommandations suivantes :*

*Pour l'État :*

- 1. réviser rapidement le dispositif législatif, réglementaire et contractuel qui régit les relations entre l'EPADESA et Defacto, de façon, notamment, à mettre fin aux différends qui opposent les deux établissements et à régler la question de la répartition des espaces et des équipements publics et celle de la charge financière de leur remise en état ;*
- 2. recourir à la procédure de « projet d'intérêt général » en cas de blocages de nature à entraver le développement du site ;*

*Pour l'EPADESA :*

3. *adopter un document stratégique reflétant une vision partagée par l'ensemble des acteurs de l'avenir de ce territoire, conformément à l'ordonnance du 8 septembre 2011.*

*Concernant la gestion de l'établissement, la Cour formule les recommandations suivantes, à destination de l'EPADESA :*

4. *réactiver un « comité des opérations » pour éclairer le conseil d'administration sur les opérations d'aménagement ;*
  5. *améliorer la qualité des prévisions budgétaires et de l'information qui s'y rattache ;*
  6. *compléter le statut du personnel en fixant des règles et des plafonds pour les augmentations salariales individuelles des cadres et des directeurs ;*
  7. *réduire les frais de communication et de représentation, notamment en limitant la prise en charge des frais de mission aux seuls agents dont la fonction justifie le déplacement et en poursuivant les efforts de mutualisation des dépenses de promotion avec les autres établissements publics d'aménagement et Defacto ;*
  8. *mieux distinguer, dans les prévisions à fin d'affaires, les opérations et recettes potentielles (opérations en développement et clauses d'intéressement) des affaires en cours.*
-

## Sommaire des réponses

Ministre de l'égalité des territoires et du logement	316
Ministre de l'intérieur	319
Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	323
Directeur général de l'établissement public d'aménagement de la Défense Seine Arche (EPADESA)	324
Directrice générale de Defacto	327

## Destinataire n'ayant pas répondu

Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie
--

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET  
DU LOGEMENT**

*Ce travail de grande qualité appelle de ma part les observations qui suivent ; elles traduisent la volonté du Gouvernement de donner leur pleine portée aux préconisations de la Cour, qui rejoignent les éléments du constat que j'ai dressé lors de mon installation en tant que ministre de tutelle de cet établissement public.*

*Il me semble donc important d'indiquer à la Cour que le Préfet des Hauts-de-Seine a fait part, au nom du Gouvernement et à ma demande, lors de la séance du conseil d'administration du 18 octobre 2012, des évolutions fortes que nous souhaitions voir mises en place rapidement, tant dans la gestion de l'EPADESA que dans sa gouvernance et ses activités. C'est la raison pour laquelle je suis en mesure de faire part d'un certain optimisme quant à une mise en œuvre rapide et efficace des préconisations de la Cour.*

*La Cour souligne les évolutions lourdes intervenues pour l'établissement public d'aménagement, alors cantonné à la Défense, depuis son précédent rapport en 2008, au premier rang desquelles la scission en 2007 des activités de gestion au profit d'un nouvel établissement public ad hoc créé par la loi, Defacto, la fusion avec l'établissement public d'aménagement de Seine Arche en 2010 et, en 2011, la refonte du cadre législatif applicable à l'ensemble des établissements publics d'aménagement. Dans le même temps et en dépit des changements importants que ces évolutions ont entraînés, l'établissement a su améliorer sa gestion, dans le respect des préconisations formulées par la Cour dans son précédent rapport.*

*Toutes les améliorations demandées ne sont pas à ce jour achevées et je suis, en tant que ministre de tutelle de l'établissement, particulièrement attentive à ce qu'il agisse désormais dans un souci d'exemplarité, y compris dans sa gestion, et dans une logique de transparence vis-à-vis de son conseil d'administration. Aussi a-t-il d'ores et déjà entrepris, depuis quelques mois et avec le soutien de mes services, des réformes importantes afin de rendre conformes aux préconisations de la Cour sa gestion interne, l'information de son conseil d'administration et sa capacité de prévision financière. Sur ce dernier point, le conseil d'administration du 19 décembre 2012 a donné lieu à une présentation sensiblement améliorée des perspectives financières de l'établissement public, en séparant clairement les différents horizons temporels et les différents niveaux d'engagement et donc de risque des opérations ; la capacité de décision du conseil s'en est trouvée renforcée d'autant, à la satisfaction de ses membres.*

*Même si l'EPADESA n'est pas opérateur de l'État au sens de la loi organique relative aux lois de finances, la bonne cohérence entre ses pratiques propres de gestion interne et celles de l'administration constituée naturellement un objectif poursuivi par sa tutelle.*

*La Cour s'inquiète de la manière dont le dispositif juridique créant Defacto a été appliqué, notamment au travers du procès-verbal de transfert des biens entre les deux établissements, et y voit un facteur de risque tant pour l'équilibre financier de l'EPADESA que pour l'aménagement du quartier d'affaires, dès lors que les relations entre les deux établissements manquent de fluidité.*

*Le Gouvernement a d'ores et déjà pris la pleine mesure de cette difficulté et a entrepris, ainsi que la Cour le recommande, une analyse approfondie du dispositif en vigueur et des évolutions que la situation pourrait exiger. En fonction des conclusions de ce travail, des mesures législatives pourront être prises dès l'été 2013.*

*Sur le plan stratégique, la Cour estime qu'aucune vision d'ensemble sur le territoire d'intervention de l'établissement n'a été consolidée au sein du conseil d'administration depuis son précédent rapport, qui la préconisait.*

*Je tiens à souligner que les évolutions lourdes rappelées plus haut ont été sources de difficultés pour la réalisation de cet objectif. J'entends toutefois le porter, très fortement et à court terme, à travers le projet stratégique et opérationnel de l'établissement rendu obligatoire par la loi, notamment dans le cadre de la participation du territoire couvert par l'établissement au Grand Paris et avec l'ambition de faire de l'EPADESA un acteur de premier plan de son développement urbain durable. La consolidation d'un schéma de référence d'ensemble pour le territoire constitue à ce titre une étape incontournable afin de placer cette emprise exceptionnelle sur la voie de l'exemplarité voulue par le Gouvernement.*

*Malgré sa longue histoire et son modèle urbain spécifique, l'EPAD, devenu EPADESA, constitue, comme tous les établissements publics d'aménagement, un outil par nature partenariat. Pour la poursuite de ses objectifs liés aux opérations d'intérêt national, l'État s'attache donc à rechercher un équilibre entre le droit commun de l'urbanisme qui continue de s'appliquer, notamment en matière de planification qui reste une prérogative communale ou intercommunale, et les outils exceptionnels que la loi met à sa disposition. A ce titre, la conduite du projet d'ensemble porté par l'établissement n'a jamais justifié jusqu'à ce jour le recours au projet d'intérêt général, sans que cela traduise une position de principe. Aussi, cet outil pourrait-il un jour être mobilisé si l'intérêt national ou l'intérêt général venait à être remis en cause à l'avenir par les décisions d'un partenaire public.*

*Enfin, des éléments contextuels exogènes relatifs, d'une part, à la desserte du territoire de la Défense Seine Arche et, d'autre part, aux*

*perspectives macroéconomiques du quartier d'affaires sont identifiés par la Cour comme faisant peser de forts risques sur l'activité de l'EPADESA.*

*La Défense Seine Arche, qui concentre de très forts enjeux à l'échelle de la métropole francilienne et au-delà, est un nœud de transports en commun dont les projets d'infrastructures en cours, notamment dans le cadre du Grand Paris, ne pourront que renforcer la desserte. Je m'attache d'ores et déjà à améliorer la qualité des déplacements pour tous les usagers du territoire, en étant consciente de l'attention à accorder à l'adéquation temporelle entre l'arrivée de nouveaux usagers et la mise en place de nouvelles capacités de transport.*

*Quant aux perspectives économiques, il est juste de souligner leur caractère cyclique mais également, en matière d'immobilier d'entreprise, les effets très favorables liés à la concentration des personnes et des capitaux. A ce titre, la Défense constitue un espace économique et urbain exceptionnel en France et en Europe, ce qui permet de croire en la pérennité de son modèle, lequel repose par ailleurs sur un renouvellement régulier (rénovation, démolition-construction) du parc immobilier ancien et sur une qualité de ville à la hauteur de cette concentration (déplacements, services, mixité fonctionnelle, qualité des espaces publics, etc.). Afin de conforter la compréhension que l'État possède de ces dynamiques, il conduira prochainement des études spécifiques sur ces questions.*

*Dans ce contexte, je suis particulièrement vigilante à ce que l'EPADESA, outil historique et consubstantiel de ce modèle, conserve les moyens financiers d'intervenir à long terme, dans l'intérêt général et le respect des prérogatives de tous les acteurs. L'amélioration constante des outils de pilotage financier et de gestion, la construction d'une vision stratégique et la normalisation des relations entre activités de gestion et d'aménagement doivent y concourir.*

*Tels sont les éléments que je souhaitais porter à votre connaissance.*

---

## **RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR**

*J'ai pris connaissance avec la plus grande attention de ce document. Sa lecture suscite de ma part plusieurs remarques dont je souhaite vous faire part :*

### *I - Le constat*

*Pour l'essentiel, je ne peux que souscrire à votre analyse qui relève les réels progrès accomplis dans la gestion de l'établissement - même s'ils doivent être approfondis - et met l'accent sur les fortes difficultés liées à la coexistence sur le site d'un établissement public d'Etat aménageur et d'un établissement public local chargé de la gestion.*

*1) Des évolutions institutionnelles fortes ont marqué le site de La Défense depuis 2006*

- La transformation de l'EPAD en EPADESA*

*L'aménagement et le devenir du quartier d'affaires de La Défense, qui constitue une opération d'intérêt national au sens du code de l'urbanisme, a toujours constitué un dossier prioritaire pour l'Etat. Créé par le décret n° 58-815 du 9 septembre 1958, l'EPAD est un établissement public de l'Etat à caractère industriel et commercial, chargé de procéder à l'aménagement du site. Suite au plan de renouveau de La Défense visant à redynamiser le quartier d'affaires, l'Etat a décidé de fusionner l'EPAD avec l'Etablissement public d'aménagement de Seine-Arche à Nanterre (EPASA) créé en 2000, ce qui a été fait par le décret n° 2010-743 du 2 juillet 2010. Le nouvel établissement couvre désormais un territoire de 564 hectares.*

- La création d'un établissement public de gestion*

*Outre les évolutions spécifiques à l'EPAD devenu EPADESA, il est apparu nécessaire de déconnecter les activités d'aménagement et de gestion du site et de confier à un autre établissement public la gestion des équipements publics du quartier créés par l'EPAD, lequel ne bénéficiait pas des recettes fiscales générées par les activités implantées sur le territoire des communes de Courbevoie et de Puteaux.*

*Dans le cadre du plan de renouveau de la Défense, la loi n° 2007-254 du 27 février 2007 a créé l'établissement public de gestion du quartier d'affaires de la Défense (EPGD également dénommé DEFACTO). Cet établissement public local à caractère industriel et commercial (regroupant les 2 communes précitées ainsi que le département des Hauts-de-Seine et financé obligatoirement par leurs contributions) est habilité à gérer les ouvrages et espaces publics et services d'intérêt général, situés dans le périmètre de l'opération d'intérêt national de la Défense qui lui sont soit transférés, soit mis à disposition.*

*Cette évolution devait permettre de remédier à la situation anormale, relevée dans votre rapport de 2008, qui conduisait l'EPAD à assumer le rôle d'exploitant des équipements publics du quartier de La Défense.*

*2) Des difficultés croissantes ont affecté le fonctionnement de l'EPADESA*

*Votre rapport souligne plusieurs points positifs pour le site de La Défense et l'activité de l'EPAD devenu EPADESA. Au plan de l'urbanisme, les communes de Courbevoie (depuis 2010) et de Puteaux (depuis 2012) sont désormais dotées de plans locaux d'urbanisme sur l'ensemble de leur territoire, conformément au droit commun. Par ailleurs, le fonctionnement du conseil d'administration de l'EPADESA - où siègent l'Etat et les collectivités territoriales - a été amélioré et les administrateurs, mieux informés, interviennent désormais davantage dans la vie de l'établissement.*

*Enfin, la préconisation de votre Cour visant à améliorer la présentation des comptes, conformément à la réglementation en vigueur, a été appliquée par étapes.*

*Ceci étant, l'EPADESA a dû affronter des difficultés qui ont altéré à la fois la capacité de prévision de l'établissement mais également sa marge bénéficiaire, comme le souligne votre rapport. Ces difficultés portent en particulier sur les transports et les grands projets franciliens en cours, compte tenu de la saturation du réseau alors que 80 % des déplacements vers le quartier d'affaires se font en transports en commun. De manière plus fondamentale, le caractère cyclique du marché de l'immobilier et le retournement de conjoncture intervenu à partir de 2008 ont fortement affecté le produit des ventes de l'établissement en 2009 et 2010, même si les chiffres estimés pour 2012 sont positifs (budget excédentaire de + 34,1 M€ et trésorerie prévisionnelle de + 45,1 M€).*

*3) Les principales difficultés concernent les relations entre les deux établissements présents sur le site et ont conduit au développement de contentieux*

*L'intervention de la loi du 27 février 2007 aurait dû être de nature à clarifier le paysage institutionnel de La Défense en séparant clairement les tâches de gestion et d'aménagement et à permettre à l'EPADESA de mieux exercer ses missions d'aménageur. Or, le recentrage de l'EPADESA sur ses missions d'aménageur a eu un coût pour celui-ci puisqu'il a dû prévoir, dans ses comptes, des provisions pour la remise en état des ouvrages transmis à l'EPGD, ces charges s'ajoutant à des dépenses d'infrastructures lourdes telles que la mise aux normes des tunnels routiers de La Défense.*



*En outre, malgré la distinction opérée entre les deux établissements en fonction de leurs missions, l'EPADESA a été confronté à des difficultés juridiques liées à plusieurs délibérations de l'EPGD prises depuis mai 2011 et relatives à des cessions de nature à remettre en cause l'activité de l'EPADESA.*

*Plusieurs contentieux ont été alors engagés par l'Etat qui a considéré que les délibérations de l'EPGD ne respectaient pas les termes de la décision n° 2007-548 DC du 22 février 2007 du Conseil constitutionnel, rendue sur la loi du 27 février 2007 qui a créé l'EPGD, conduisant à interdire à celui-ci de vendre les biens reçus pour exercer sa mission de gestion. Votre rapport relève à juste titre les incertitudes issues du procès-verbal de transfert de biens entre les deux établissements du 31 décembre 2008.*

*D'autres contentieux sont en cours entre les deux établissements et cette situation contribue à créer une instabilité juridique préjudiciable au site et à son aménagement.*

## *II - Les évolutions à envisager*

*Il est apparu nécessaire au Gouvernement de remédier aux dysfonctionnements actuels qui affectent le site de La Défense.*

*Ainsi, lors du conseil d'administration du 18 octobre 2012 de l'EPADESA, le préfet des Hauts-de-Seine a lu une déclaration de la ministre de l'égalité des territoires et du logement relative au devenir de l'Etablissement. Cette déclaration précise ainsi notamment que :*

*- les relations entre l'EPADESA et l'EPGD ne permettent pas de créer un cadre favorable et sécurisé pour le fonctionnement et l'image du quartier d'affaires. Le procès-verbal de transfert des biens du 31 décembre 2008 a introduit de l'insécurité juridique et la légalité de certaines de ses clauses est contestée. Le Gouvernement proposera donc dans le cadre d'un futur texte de loi de reprendre le dispositif juridique pour le rendre efficace et pleinement sécurisant pour les deux établissements. J'ajoute que ces dispositions ont vocation à être examinées par le Parlement dès 2013.*

*- le transfert de l'activité de gestion à l'EPGD, incluant la remise en état des biens transférés au titre du procès-verbal précité, grève le budget à fin d'affaires de l'EPADESA. Dans le même temps, la contribution des collectivités au budget de l'EPGD n'est pas à la hauteur des enjeux financiers liés à la gestion. Le Gouvernement souhaite réfléchir avec les membres du conseil à une évolution de cette situation.*

*- une vision d'ensemble sur le territoire, issue d'une gouvernance stratégique efficace, manque au sein du conseil d'administration. Un projet cohérent doit inscrire La Défense Seine Arche, sous l'égide de l'EPADESA, comme l'un des territoires majeurs du Grand Paris, dont il faut améliorer la mixité fonctionnelle, la desserte et la qualité urbaine.*

*- l'action de l'EPADESA doit s'inscrire dans un aménagement concerté avec les communes et leurs groupements, dans le respect des prérogatives de chacun mais au service d'un projet commun. Un schéma d'aménagement d'ensemble (soumis à concertation) doit venir, à court terme, solder une réflexion partagée sur l'aménagement et le développement du territoire.*

*Vous constaterez que ces préconisations s'inscrivent directement dans la ligne des recommandations de votre rapport, qu'il s'agisse de la révision du dispositif régissant les relations entre l'EPGD et l'EPADESA ou de l'adoption d'un document stratégique relatif à l'aménagement du site.*

*S'agissant du recours à la procédure du projet d'intérêt général en cas de blocage de nature à entraver le développement du site, il convient de rappeler que cette possibilité est explicitement prévue par l'article L. 141-3 du code de l'urbanisme issu de la loi n° 2007-254 du 27 février 2007 précitée et que l'Etat dispose donc des moyens juridiques pour intervenir sur le site. Néanmoins, des relations apaisées au sein du conseil d'administration, comme le souligne votre rapport, sont de nature à permettre une approche concertée de l'urbanisme sur le site de La Défense entre l'Etat, l'EPADESA et les communes concernées compétentes en matière d'urbanisme.*

---

**RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE  
L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET**

*La Cour souligne les limites des dispositions législatives et réglementaires organisant les relations entre l'EPADESA et Defacto et recommande une révision de ce dispositif. Compte tenu de son impact sur l'équilibre financier de l'EPADESA, j'estime qu'une clarification juridique est en effet nécessaire afin de préciser les limites exactes des droits et charges incombant à chaque établissement. Le Gouvernement proposera donc de reprendre le dispositif juridique dans le cadre d'un futur texte de loi pour le rendre efficace et pleinement sécurisant pour les deux établissements.*

*La Cour note par ailleurs plusieurs dérives en matière de ressources humaines et de fonctionnement. Je souhaite, comme la Cour, que la rationalisation de ces dépenses, amorcée récemment, soit poursuivie, et demanderai au contrôle général économique et financier (CGEfi) de m'en rendre compte.*

---

**RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'ÉTABLISSEMENT  
PUBLIC D'AMÉNAGEMENT DE LA DÉFENSE SEINE ARCHE  
(EPADESA)**

*A titre liminaire, je tiens à indiquer que l'EPADESA prend bonne note des analyses de la Cour des comptes transcrites dans le rapport. Il considère que dans leur grande majorité ces analyses sont à la fois pertinentes et représentatives, tant du fonctionnement de l'établissement que des enjeux auxquels il est confronté. Il veillera, dans les prochains mois, à mettre en œuvre l'ensemble des recommandations proposées par la Cour des comptes.*

*L'établissement prend également bonne note du satisfecit de la Cour des comptes pour les progrès accomplis dans la gestion de l'établissement depuis 2007 et, plus particulièrement, depuis la réunion de l'EPAD et de l'EPASA.*

*Vous trouverez ci-après, en retour, les observations de l'EPADESA relatives à ce document.*

*L'EPADESA souhaite porter à la connaissance de la Cour des comptes le fait que la majeure partie des contentieux ouverts entre DEFACTO et l'Etat, ou entre DEFACTO et l'EPADESA, sera jugée en première instance par le Tribunal Administratif de Cergy-Pontoise le 8 janvier 2013. Les conclusions du rapporteur public présentées lors de l'audience publique du 12 décembre 2012, sont très favorables à l'EPADESA. Elles reposent essentiellement sur l'application du principe de spécialité des établissements publics.*

*L'EPADESA souhaite porter à la connaissance de la Cour des comptes les conclusions de l'étude<sup>163</sup> conduite par le Cabinet Roland BERGER qui démontre que quatre paramètres concrets doivent objectivement être pris en compte pour une approche du coût complet d'une localisation :*

- centralité (situation, desserte, accès au bassin de talents) ;*
- unicité (capacité à disposer d'une offre de taille importante permettant de regrouper sur un même site tous les collaborateurs d'une même entreprise ;*
- modernité (capacité de disposer de locaux fonctionnels adaptés aux usages actuels -mode projet-, conformes aux nouveaux standards environnementaux et disposant d'un très bon niveau de services) ;*
- coûts maîtrisés.*

---

<sup>163</sup> « Mieux appréhender ses choix immobiliers » Roland Berger Strategy Consultants -novembre 2012-

*Le quartier de La Défense dispose de nombreux atouts au regard de ces critères :*

- une excellente situation et desserte ;*
- des offres de grandes surfaces ;*
- la livraison prochaine des premiers immeubles du plan de renouveau (Basalte, Carpe Diem, Majunga, D2) qui va placer sur le marché locatif une offre immobilière d'une qualité inégalée jusqu'à présent : grand plateaux, hauteur sous plafond, performances environnementales avec double certification française et internationale pour des loyers qui resteront bien inférieurs aux loyers de Paris QCA<sup>164</sup>.*

*L'EPADESA conteste la présentation faite par la Cour des comptes concernant un étalement sur cinq ans des provisions relatives à la mise en sécurité des tunnels routiers. En 2012, les provisions à constituer ont été établies sur l'assiette complète des dépenses de mise en sécurité, et ont été calculées en application des règles de la norme M.9-4. Il est rappelé que c'est la Cour des comptes qui, elle-même, dans son précédent rapport, a demandé l'application de cette norme par l'établissement.*

*L'EPADESA souhaite rappeler à la Cour des comptes que dans le cadre de son action sur la ZAC Seine Arche à Nanterre : 691 logements (49 431 m<sup>2</sup>) ont été livrés et 1078 logements (84 934 m<sup>2</sup>) sont en chantier.*

*L'EPADESA précise que le développement d'opérations nouvelles vise avant tout à apporter une réponse satisfaisante à des enjeux urbains importants sur le territoire de l'OIN, même si la logique financière est une préoccupation constante de l'établissement. Le métier d'aménageur public se doit en effet de concilier qualité urbaine et environnementale avec la réponse aux enjeux du développement économique et social du territoire. Il doit aussi viser à dégager le meilleur résultat en optimisant et maîtrisant les coûts d'investissement (calcul du juste coût), et en valorisant au mieux les recettes selon les éléments de programmation retenus : résidentiel privé et social, tertiaire, commerces, activités industrielles et artisanales, équipements et espaces publics.*

*L'EPADESA précise que trois offres ont été reçues pour l'opération visée par la Cour des comptes, ces offres ont permis de confirmer les estimations de recettes de l'établissement.*

*L'EPADESA demande à la Cour des comptes de préciser ses recommandations relatives à la constitution d'un « Comité des opérations » de façon à permettre de garantir à la fois la confidentialité des éléments examinés, et de prévenir tout risque de conflit d'intérêt pour ses membres.*

---

<sup>164</sup> QCA : Quartier Central d'Affaires.

*Telles sont les informations complémentaires en réponse que l'EPADESA a pensé utile de porter à la connaissance de la Cour des comptes.*

---

### **RÉPONSE DE LA DIRECTRICE GÉNÉRALE DE DEFAC TO**

*Dans le rapport, vous indiquez que « l'EPAD a assumé l'exploitation des espaces et équipements publics une année de plus et à ses frais, car la proposition de convention de gestion visant à le dédommager, pourtant soutenue par les ministères de tutelle, s'est heurtée au refus du conseil d'administration de Defacto ».*

*Cette observation appelle de notre part la réponse suivante :*

*Ce refus s'explique par le fait que tant qu'un accord n'avait pas été trouvé entre les deux établissements sur les modalités et la liste des biens et ouvrages devant être transférés ou mis à disposition, il n'était pas possible de définir précisément le coût de la prise en charge financière incombant à l'EPGD. Ainsi, il s'avérait donc peu sécurisant, d'un point de vue juridique, pour l'EPGD d'accepter une telle convention de gestion. Par ailleurs, l'initiative de la demande de transfert incombant à l'EPAD, il apparaît donc cohérent que le solde des charges et produits de la branche exploitation pour l'exercice 2008 reste à sa charge, avant le transfert effectif à l'EPGD.*

*Dans le rapport, vous indiquez que « [...] il s'est prononcé sur les grandes orientations des relations avec Defacto. Toutefois, certaines questions de fond n'ont pas été débattues, notamment le principe du transfert en pleine propriété des ouvrages, espaces publics et services d'intérêt général... ».*

*Cette observation appelle de notre part la réponse suivante :*

*Il est cohérent que le principe du transfert en pleine propriété des ouvrages n'ait pas donné lieu à débat car, en vertu de l'esprit de la loi de 2007 et du PV de transfert de 2008, le transfert des équipements à l'établissement de gestion devait être la règle et leur conservation par l'établissement d'aménagement une exception dûment justifiée.*

*Le régime du transfert en pleine propriété, en comparaison de celui de la mise à disposition, a le mérite de la clarté et de la simplicité. Par ailleurs, si l'aménageur avait procédé à la régularisation foncière, comme il s'y était engagé, les difficultés actuelles liées aux questions foncières entre les deux établissements ne se poseraient pas aujourd'hui.*

*Dans une note de bas de page du rapport, vous indiquez que « Ces orientations concernent notamment le transfert en pleine propriété, la liste des opérations d'aménagement pour lesquelles l'EPAD conserve la propriété des biens, le coût de remise en état à la charge de l'EPAD et la garantie trentenaire. ».*

*Cette observation appelle de notre part la réponse suivante :*

*Le Conseil d'Administration de l'EPAD, en sa séance du 18 septembre 2008, s'est prononcé sur la liste des opérations d'aménagement déjà identifiées à cette date et largement engagées pour lesquelles l'EPAD garde la propriété des seuls volumes cessibles à des tiers. Ces volumes cessibles ne sont pas identifiés précisément pour les opérations listées : CB 31, CB 21, Generali, Manhattan, D2, Air 2, Carpe Diem, tour Phare, Majunga, tour Signal. En outre, il convient de noter que certaines de ces opérations ont pu être abandonnées depuis (Signal, Manhattan, Generali), sans que les volumes cessibles concernés n'aient été ni transférés, ni mis à disposition de Defacto.*

*Dans le rapport, vous indiquez que « Une deuxième enveloppe, non estimée à ce jour, concerne des diagnostics complémentaires prévus dans le procès-verbal de transfert : un marché pour une première étude a été notifié en 2009 et, les consultations relatives aux autres études ont été lancées ou le seraient prochainement ».*

*Cette observation appelle de notre part la réponse suivante :*

*Le PV de transfert du 31 décembre 2008 prévoit bien en son article 6.1 la conduite d'études complémentaires visant à compléter l'inventaire des travaux à réaliser pour une juste remise en état des biens transférés. Le montant de ces études complémentaires est estimé à 1 545 K€ HT. Il est par ailleurs précisé que ces études seront financées par l'EPADESA tout comme les travaux résultant des conclusions de ces investigations complémentaires. Il convient enfin de rappeler que la réalisation de ces diagnostics suppose généralement au préalable de mener des études permettant de recenser et de mieux connaître les éléments de patrimoine à expertiser, l'EPAD n'ayant transmis que des informations partielles et peu fiables sur les actifs transférés.*

*Cette absence de transmission de documentation constitue une vraie difficulté pour Defacto dans l'exercice de sa mission de gestion et a notamment conduit à retarder le lancement des diagnostics complémentaires.*

*Dans le rapport, vous indiquez que « Les modalités retenues lors de la création de Defacto, loin de décharger l'EPAD d'une dépense d'exploitation [...] ont eu pour effet de contraindre durablement [...] l'EPADESA, à dégager de très importantes ressources, [...] pour financer la remise en état des espaces et équipements publics transférés à l'exploitant ».*

*Ce point appelle de notre part les précisions suivantes :*

*La création de l'EPGD décharge l'EPAD, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009 (et pour l'avenir) des charges relatives aux espaces et équipements publics. Le programme de remise en état des ouvrages quant à lui, ne porte pas sur l'avenir, mais bien sur la remise à niveau d'un patrimoine qui n'avait pas été suffisamment entretenu et/ou renouvelé dans le passé par l'EPAD, qui avait*



*la responsabilité des biens et ouvrages publics de La Défense (au prix d'une dégradation des équipements). Il s'agit bien de la régularisation d'un défaut d'entretien, ou d'un défaut de mise aux normes.*

*Il s'agit en réalité de la prise en charge d'un passif que l'EPADESA doit assumer au titre de sa gestion passée du quartier d'affaires et de l'absence d'entretien et de renouvellement normaux des biens et infrastructures qu'il avait la responsabilité de gérer.*

*On notera d'ailleurs que la Cour elle-même souligne, dans son rapport, que « avant la création de Defacto, l'entretien des équipements publics incombait à l'EPAD. Lorsque ses recettes liées à l'activité d'aménageur se sont taries, il a dû contenir le déficit du fonctionnement, et l'état des équipements publics s'est dégradé. ». Rappelons que dans son rapport particulier de 2007, la Cour avait sévèrement critiqué la gestion défaillante par l'EPAD de son patrimoine, en particulier l'absence de suivi de l'actif, l'absence d'inventaire de ce dernier, et plus généralement un suivi comptable et financier irrégulier. En aucun cas, les conséquences financières de cette gestion défaillante ne sauraient être aujourd'hui imputables à Defacto.*

*Par ailleurs, il convient de rappeler que les dépenses élevées de gestion de ce patrimoine désormais à la charge des collectivités locales sont le résultat d'un choix opéré par l'EPAD, seul, sans consultation des collectivités locales, qui a consisté à retenir un urbanisme de dalle bien plus coûteux en termes d'entretien et de renouvellement qu'un urbanisme plus classique.*

*Dans le rapport, vous indiquez que « [...] le fonctionnement du conseil reste encore miné par des conflits internes souvent aggravés par l'appartenance de certains administrateurs de l'EPADESA au conseil de l'établissement public Defacto ».*

*Cette observation appelle de notre part la réponse suivante :*

*Les Administrateurs communs aux deux établissements interviennent en qualité de représentants des collectivités locales, tels que les décrets n° 2010-743 du 2 juillet 2010 portant création et statuts de l'EPADESA et n° 2007-1684 du 29 novembre 2007 relatif à l'Etablissement Public de Gestion du quartier d'affaires de la Défense le prévoient.*

*Ces administrateurs qui siègent au Conseil d'Administration de l'EPADESA et à celui de Defacto sont, chacun, désignés par l'organe délibérant de la collectivité locale qu'ils représentent.*

*Ils défendent les intérêts de la collectivité dont ils sont le représentant, au sein du Conseil d'Administration de l'EPADESA comme de celui de Defacto. Les sujets abordés au cours des Conseils d'Administrations des deux établissements étant parfois communs ou proches, il est cohérent que*

*les représentants désignés par les collectivités soient les mêmes pour défendre la position de la collectivité au sein des deux Conseils.*

*Dans le rapport, vous indiquez que « [...] au cours de l'année 2011, le dossier des charges exceptionnelles liées au transfert des actifs n'a-t-il pu être débattu en conseil, en raison des dissensions au sujet des dépenses de remise aux normes des parkings ».*

*Cette observation appelle de notre part la réponse suivante :*

*La Direction Générale de l'EPADESA avait, dans des documents remis aux administrateurs en perspective d'un conseil d'administration qui devait se tenir le 2 mai 2011, préconisé de retenir une option qui consistait à imputer sur l'enveloppe de remise en état certaines indemnisations et des dépenses de remise aux normes relatives aux parkings. Certains administrateurs communs aux deux établissements ont adressé par courrier à l'ensemble des autres administrateurs, en toute transparence, leur position sur ce projet de délibération, afin de préparer au mieux les débats de cette séance et de permettre à l'ensemble des membres du Conseil d'Administration de se prononcer en toute connaissance de cause. Ces débats n'ont malheureusement pu avoir lieu. En effet, la séance du conseil d'administration initialement prévue le 2 mai 2011 s'est finalement tenue le 10 juin suivant, à l'initiative de l'EPADESA, sans que ce point ne soit inscrit à l'ordre du jour. En outre, les documents présentant cette option n'ont jamais été inscrits depuis à l'ordre du jour d'une séance du Conseil d'Administration de l'EPADESA.*

*Dans une note de bas de page du rapport, vous indiquez que « l'opération ATHENA porte sur 38 000 m<sup>2</sup> de surface hors d'œuvre nette (SHON) constitués d'un auditorium et d'un aménagement de façades ».*

*Cette observation appelle de notre part la réponse suivante :*

*La tour Athena représente actuellement 38 000 m<sup>2</sup> de SHON. Le projet de restructuration du hall d'entrée, et de réhabilitation des façades porte sur une surface totale de 496 m<sup>2</sup> de SHON nécessitant l'acquisition d'une surface de 200 m<sup>2</sup> autour de l'immeuble. Il s'agit donc bien d'une opération de restructuration ne générant quasiment pas de surface supplémentaire.*

*Cette opération, qui sur nul autre territoire ne nécessite la création d'un établissement public d'aménagement, est un bon exemple d'une simple opération de construction relevant de la gestion normale du site, entrant dans le champ de compétence du gestionnaire.*

*Dans le rapport, vous indiquez que « la coexistence, dans les conditions actuelles, de deux établissements publics qui ne parviennent pas à coordonner leurs actions est préjudiciable au développement du quartier d'affaires ».*

*Cette observation appelle de notre part les précisions suivantes :*

*La coexistence de deux établissements sur un même site rend nécessaire une coordination de leurs actions. A cet effet, une gouvernance dédiée a été mise en place (réunion de coordination bimensuelle entre les DGA, réunion trimestrielle de revue des projets, comité de pilotage des études complémentaires prévues au PV de transfert, comité de suivi des parkings, réunion mensuelle de coordination des chantiers...). Elle a permis de considérablement améliorer le mode de fonctionnement entre les deux établissements et contribue à une coordination satisfaisante de leurs actions respectives.*

*Aussi, ce n'est pas tant le manque de « coordination » des « actions » de deux établissements qui est préjudiciable au développement du quartier d'affaires, mais bien le manque de clarification des compétences des deux établissements, couplée à l'insuffisante qualification des différents types d'opérations.*

*En effet, avant la création de Defacto, il n'était pas opéré de distinction entre les opérations d'aménagement et les simples opérations de construction relevant de la gestion courante du site, les 2 types d'opérations étant réalisés jusqu'alors par un seul opérateur, l'EPAD. En 2007, la création de Defacto marque une étape dans l'histoire de la Défense, à travers un retour progressif vers le régime de droit commun des compétences décentralisées, prévu dès la création de l'Opération d'Intérêt National, puisque l'EPAD avait vocation à disparaître, et sa durée de vie avait été repoussée à plusieurs reprises. En suivant la recommandation de la Cour des comptes de créer un établissement public de gestion, le législateur a initié ce processus de transfert des compétences et des charges afférentes aux collectivités locales, et tiré les conséquences de la transformation physique du quartier, désormais très urbanisé et largement aménagé.*

*Si le maintien d'un établissement public d'aménagement se justifie encore pour piloter certaines opérations d'envergure, la création d'un établissement public de gestion s'est avérée nécessaire pour assurer non seulement les missions d'entretien courant du site mais aussi les simples opérations de construction, relevant de la gestion normale du site (traditionnellement assurées par les collectivités locales sur les autres territoires).*

*Avec la création de Defacto, dont les missions ne se réduisent pas au simple entretien courant mais consistent également à « gérer les ouvrages et espaces publics et à mettre en valeur le site par toute initiative appropriée <sup>165</sup>», la distinction entre une opération d'aménagement relevant de la compétence de l'aménageur et une opération de construction, sans*

---

<sup>165</sup> Article L.328-2 du code de l'urbanisme.

*aucune intervention de l'aménageur et relevant de la gestion courante du site et donc de la compétence du gestionnaire, est dorénavant indispensable.*

*S'il fallait considérer toute opération de rénovation de faibles ampleur et complexité comme constituant une opération d'aménagement, cela reviendrait en réalité à déposséder Defacto de sa compétence, puisque l'aménageur se considérerait comme compétent pour tout projet de travaux sur le site.*

*La situation actuelle de divergence entre les 2 établissements sur la question foncière appelle donc une clarification des compétences respectives du gestionnaire et de l'aménageur sur le site de la Défense, couplée à une meilleure définition de leurs modalités d'intervention et des différentes catégories d'opérations relevant de leur champ de compétences respectif (opérations de gestion vs opérations d'aménagement).*

*Dans le rapport, vous recommandez pour l'Etat de « réviser rapidement le dispositif législatif, réglementaire et contractuel qui régit les relations entre l'EPADESA et Defacto, de façon [...] à mieux répartir entre eux la charge financière de la remise en état des espaces et des équipements publics ».*

*Cette recommandation appelle de notre part les précisions suivantes :*

*S'agissant de la nécessité de procéder à une modification du dispositif juridique actuel, Defacto adhère parfaitement au point de vue de la Cour. Il nous semble également important de clarifier les compétences de chaque établissement comme évoqué supra.*

*En revanche, Defacto ne partage pas l'idée d'instaurer une nouvelle répartition des charges de remise en état des espaces et des équipements publics entre les deux établissements. En effet, comme évoqué supra, il n'appartient pas aux collectivités locales de supporter les coûts de la remise à niveau d'un patrimoine qui n'avait pas été suffisamment entretenu et/ou renouvelé dans le passé par l'EPAD.*

*La charge financière de la remise en état des espaces et des équipements publics est un passif que l'EPADESA doit assumer seul, au titre de sa gestion passée du quartier d'affaires et de l'absence d'entretien et de renouvellement normaux des biens et infrastructures qu'il avait la responsabilité de gérer. Ces coûts du passé, à la charge de l'EPADESA, doivent être mis en regard avec les coûts actuels et futurs dont la création de Defacto décharge l'EPAD. Ces coûts mis à la charge des collectivités locales sont appelés à croître sous l'effet notamment :*

*- Des charges supplémentaires induites par un « patrimoine mal connu » comme évoqué dans votre rapport. A titre d'exemple, afin d'atténuer la vulnérabilité du site, il s'est avéré indispensable de procéder à la sécurisation des accès aux galeries techniques (espaces techniques sous dalles permettant notamment l'acheminement des fluides, accès réseaux,*

fibres...). Aussi un audit préalable conduit par Defacto visant à recenser le nombre d'accès à ces galeries et à sécuriser ces accès nous a permis d'identifier deux fois plus d'accès que ce que les informations transmises par l'EPAD indiquaient. Le coût d'investissement de sécurisation de ces accès, à la charge de Defacto, a été estimé à 2 M€.

- Des dépenses de gestion liées à des ouvrages et équipements réalisés par l'aménageur. A titre d'exemple, la charge financière d'entretien/maintenance par Defacto des futurs équipements de mise en sécurité des voies couvertes prévus par l'EPADESA est estimée à 2 M€ par an.

- Des charges résultant de l'accroissement indispensable du niveau de service, pour conforter l'attractivité de la Défense, premier quartier d'affaires européen. A titre d'exemple, la sécurité du site est un facteur fort d'attractivité du territoire. Aussi, Defacto a-t-il été conduit à redimensionner son service sécurité afin d'offrir aux utilisateurs du site un niveau de sécurité et de sûreté conforme à leurs attentes. Ce redimensionnement du service sécurité, en parfaite adéquation avec les préconisations du Préfet dans le cadre du Plan Global de Sécurité et de Sûreté de La Défense, va se traduire à terme, pour Defacto, par une charge supplémentaire de fonctionnement de l'ordre de 1,5 M€ par an.

#### Conclusion

La création de Defacto est consécutive à une des recommandations de la Cour des Comptes visant à mettre un terme aux errements de gestion de l'EPAD, qui « assum[ait] depuis des années un rôle d'exploitant en dehors de tout cadre juridique régulier ».

Cette création, qui permet aujourd'hui une meilleure prise en compte des contraintes de gestion sur les moyen et long termes et un accroissement de l'offre de services indispensable au maintien de l'attractivité du quartier d'affaires - actions saluées par les avis du Comité Consultatif de l'établissement et les enquêtes auprès des utilisateurs - n'est pas à l'origine des difficultés financières de l'EPADESA pointées par le rapport de la Cour.

Ces difficultés financières proviennent de l'EPADESA et non de Defacto : elles résultent des errements de la gestion du passé par l'EPADESA que la Cour n'a pas manqué de souligner à l'occasion de ses différents rapports - en particulier du défaut d'entretien et de renouvellement des biens qui étaient sous sa responsabilité - et que les ministères de tutelle de l'établissement ont laissé perdurer. Ces charges financières qui pèsent aujourd'hui sur l'EPADESA sont représentatives de coûts de la gestion passée, soit d'un passif qui doit être assumé par l'Etat et non par les Collectivités Locales.

Malgré l'état de dégradation du patrimoine et une connaissance approximative des actifs concernés, ces mêmes Collectivités Locales ont

*accepté de décharger l'EPADESA pour le futur de lourdes charges d'entretien et de renouvellement des biens et ouvrages publics de La Défense.*

*Leurs contributions financières significatives n'ont d'ailleurs cessé d'augmenter depuis la création de Defacto, avec un doublement du niveau des subventions entre 2009 (9,5 M€) et 2013 (18 M€ environ). Ces contributions ont vocation à s'alourdir, sous un triple effet : dépenses de gestion liées à un patrimoine mal connu, dépenses de gestion liées à des nouveaux ouvrages et équipements réalisés par l'aménageur, dépenses résultant de l'accroissement indispensable du niveau de service.*

*Si les Collectivités Locales de tutelle de Defacto ont accepté de prendre à leur charge les dépenses de gestion pour l'avenir, elles ne l'ont fait qu'à deux conditions :*

*1- Les coûts résultant de la gestion passée doivent être assumés par celui qui avait la responsabilité du patrimoine jusqu'alors : le programme de remise en état doit donc être financé par l'EPADESA.*

*2- Les incertitudes résultant de la connaissance imparfaite du patrimoine doivent donner lieu à des garanties qui se sont concrétisées par la réalisation d'études complémentaires à l'audit de l'actif purement visuel et par la mise en place de la garantie trentenaire.*

*Il est aujourd'hui difficile de revenir sur ces deux conditions financières qui ont constitué un élément structurant de la négociation en 2008 entre l'Etat et les Collectivités Locales.*

*Concernant le dispositif juridique, Defacto adhère à la recommandation de la révision de ce dernier, qui, de notre point de vue, ne nécessite pas une refonte des textes en profondeur mais des ajustements, notamment pour clarifier le dispositif de transfert :*

*- recensement précis des volumes non transférés (le principe de transfert à Defacto étant la règle, la conservation par l'EPADESA l'exception, conformément à l'esprit de la loi de 2007, aux recommandations de la Cour des Comptes et au PV de transfert du 31 décembre 2008),*

*- régularisation cadastrale des biens transférés dont l'absence génère des préjudices importants pour Defacto,*

*- modalités permettant de tenir compte des évolutions des projets de l'aménageur (abandon, fin, report,...).*

*Si le modèle économique du quartier d'affaires en général, et celui de l'EPADESA en particulier, doit être revisité, les pistes explorées ne sauraient se limiter à une simple remise en cause des engagements pris par l'Etat et l'EPADESA au titre de la gestion erratique du passé. En effet, il convient de relever que la contribution actuelle au quartier d'affaires des 3 Collectivités Locales membres du Conseil d'Administration de Defacto, a déjà atteint un niveau significatif et est appelé à croître davantage encore.*

*Dans ce contexte, plutôt que d'exiger des seules Collectivités Locales tutelles de Defacto des efforts financiers supplémentaires, deux pistes de solutions cumulatives mériteraient notamment d'être explorées :*

*- examiner une contribution des Collectivités Locales sur un périmètre plus large : il est à noter que la Région Ile-de-France et la Ville de Paris, qui bénéficient de retombées économiques de La Défense et qui sont membres du Conseil d'Administration de l'EPADESA, ne contribuent pas aujourd'hui au financement du quartier d'affaires ;*

*- examiner une solution consistant à flécher sur le quartier d'affaires une partie des versements des communes de Puteaux et Courbevoie au FSRIF (Fonds de Solidarité des Communes de la Région Ile-de-France).*

*Enfin, la question du modèle économique renvoie plus globalement à celle de la gouvernance : il pourrait être intéressant de s'interroger, dans un contexte de restriction budgétaire et de recherche de rationalisation de l'action publique, sur la pertinence du maintien de l'OIN de La Défense, territoire désormais largement aménagé et densément urbanisé.*

---