



**GOUVERNEMENT**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

# Evolution du cadre budgétaire et comptable de l'établissement public Paris La Défense

Rapport CGEDD n° 013942-01, CGefi n° 21 05 21

établi par

François NOISSETTE (CGEDD) et François RAYMOND (CGefi)

Octobre 2021



**Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités  
passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la  
rédaction de ce rapport**

<b>Statut de communication</b>	
<input type="checkbox"/>	<b>Préparatoire à une décision administrative</b>
<input type="checkbox"/>	<b>Non communicable</b>
<input type="checkbox"/>	<b>Communicable (données confidentielles occultées)</b>
<input checked="" type="checkbox"/>	<b>Communicable</b>

# Sommaire

<b>Résumé</b> .....	<b>6</b>
<b>Liste des recommandations</b> .....	<b>8</b>
<b>Introduction</b> .....	<b>9</b>
<b>1 Contexte</b> .....	<b>10</b>
1.1 Rappel historique.....	10
1.2 Une gouvernance originale pour l'établissement et les opérations d'intérêt national .....	11
1.3 Une diversité de métiers et d'activités .....	12
1.3.1 Les missions d'aménagement .....	13
1.3.2 Les activités de gestion .....	13
1.3.3 Les pouvoirs de police.....	13
1.4 Une capacité financière de l'établissement à faire face aux engagements à moyen terme qui doit être précisée.....	14
1.5 Une évolution probable du modèle économique à moyen terme.....	15
1.6 A la recherche d'une solution pérenne et résiliente .....	16
<b>2 Constats</b> .....	<b>17</b>
2.1 Paris La Défense fait l'objet de règles spécifiques ayant justifié sa création par le législateur.....	17
2.1.1 Paris La Défense est un établissement public local .....	17
2.1.2 Paris La Défense est un établissement à caractère industriel et commercial.....	18
2.1.3 Paris La Défense présente de nombreuses spécificités .....	18
2.1.4 Le statut de Paris La Défense en tant que catégorie d'établissement public au regard de l'article 34 de la Constitution est néanmoins incertain. ....	19
2.2 L'instruction M4 offre un cadre budgétaire et comptable mal adapté aux opérations d'aménagement.....	20
2.2.1 Les difficultés rencontrées par l'établissement .....	20
2.2.2 Le cadre budgétaire et comptable M4 ne permet pas une bonne appréciation des risques .....	22
2.2.3 Les principes de la M4 relatifs aux possibilités de recourir à l'emprunt ne sont pas compatibles avec la réalité des opérations d'aménagement et les autres besoins de l'établissement.....	23

2.2.4 Les opérateurs publics chargés de grandes opérations d’aménagement ne sont pas soumis à la M4.....	24
2.3 Un dispositif de contrôle insuffisant par rapport aux risques encourus par l’ensemble des acteurs.....	25
2.3.1 Le contrôle exercé dans le cadre de la gouvernance de l’établissement .....	25
2.3.2 Le contrôle interne au sein de Paris La Défense.....	26
2.3.3 Le contrôle exercé par l’agent comptable .....	26
2.3.4 Le contrôle exercé par le département des Hauts-de-Seine en tant qu’autorité de tutelle .....	27
2.3.5 Le contrôle exercé par le préfet .....	27
2.3.6 La certification des comptes par un commissaire aux comptes.....	28
<b>3 Analyse des solutions possibles et préconisations.....</b>	<b>29</b>
<b>Annexes.....</b>	<b>33</b>
<b>1 Lettre de mission.....</b>	<b>34</b>
<b>2 Analyse des solutions possibles.....</b>	<b>36</b>
2.1 Adoption du cadre budgétaire et comptable régi par le code de commerce .....	37
2.1.1 Description de la solution.....	37
2.1.2 Avantages .....	38
2.1.3 Difficultés .....	38
2.1.4 Mesures à prendre.....	39
2.2 Création de filiales de Paris La Défense Aménagement.....	40
2.2.1 Description de la solution.....	40
2.2.2 Avantages .....	40
2.2.3 Difficultés .....	42
2.2.4 Mesures à prendre.....	45
2.3 Adoption du cadre budgétaire et comptable des établissements public d’aménagement de l’Etat.....	46
2.3.1 Description de la solution.....	46
2.3.2 Avantages .....	47
2.3.3 Difficultés .....	47
2.3.4 Mise en œuvre .....	48
2.4 Transformation en société publique locale (SPL).....	49

2.4.1	Description de la solution.....	49
2.4.2	Avantages.....	49
2.4.3	Difficultés.....	51
2.4.4	Mesures à prendre.....	52
2.5	Mise en œuvre de dispositions spécifiques relatives aux opérations d'aménagement des collectivités locales.....	53
2.5.1	Description de la solution.....	53
2.5.2	Avantages.....	53
2.5.3	Difficultés.....	53
2.5.4	Mesures à prendre.....	54
2.6	Rattachement à l'instruction budgétaire et comptable M31.....	55
2.6.1	Description de la solution.....	55
2.6.2	Autres enseignements.....	55
<b>3</b>	<b>Liste des personnes rencontrées.....</b>	<b>56</b>
<b>4</b>	<b>Glossaire des sigles et acronymes.....</b>	<b>60</b>
<b>5</b>	<b>Notes de Paris La Défense relatives aux traitements comptables à l'avancement mixte.....</b>	<b>61</b>
5.1	Délibération n° 2018/35 adoptée le 8 novembre 2018 relative aux règles comptables Paris La Défense 8.....	62
5.2	Note interne Traitement comptable des opérations d'aménagement du 21 septembre 2021.....	64
<b>6</b>	<b>Note n° 279 du 8 octobre 2021 de la DAJ des ministères économiques et financiers.....</b>	<b>68</b>

## Résumé

Paris La Défense est un établissement public local industriel et commercial créé le 1<sup>er</sup> janvier 2018 par fusion de deux établissements (EPADESA et Defacto). Il reprend leurs missions respectives, à savoir l'aménagement et la gestion du quartier d'affaires de la Défense et l'aménagement des territoires inclus dans l'opération d'intérêt national Nanterre et La Garenne-Colombes. Le régime budgétaire et comptable auquel il est soumis est celui des régies à personnalité morale et autonomie financière, dites services publics industriels et commerciaux (SPIC) locaux (norme M4). Les dispositions législatives et réglementaires créant Paris La Défense l'ont rappelé expressément.

L'application de cette norme a posé des difficultés dès la création de l'établissement tenant pour l'essentiel au caractère pluriannuel des opérations d'aménagement, tant en recettes qu'en dépenses. Le cycle de l'aménagement s'avère incompatible avec les principes fondamentaux de respect strict de l'annualité et de présentation des comptes en deux sections, fonctionnement et investissement, sur lesquels repose la norme M4.

La mission, dont l'objet est d'identifier les pistes les plus pertinentes de changement du cadre budgétaire et comptable de l'établissement a pu vérifier la réalité des difficultés posées par l'application de la norme M4. Elle est même parvenue au constat que l'application de la M4 était porteuse de risques d'insincérité dans la mesure où les budgets et les comptes votés par le conseil d'administration de l'établissement en format M4 devaient faire l'objet de retraitements afin de respecter l'annualité stricte, contrairement à l'enregistrement dans les comptes des recettes et des dépenses des opérations d'aménagement ayant une dimension pluriannuelle par nature. De plus, la distinction de sections de fonctionnement et d'investissement imposée par la M4, avec l'impossibilité de financer des dépenses de fonctionnement par l'emprunt, risque d'obérer le développement du quartier d'affaires puisque les opérations d'aménagement relèvent du fonctionnement. Elle pourrait aussi mettre l'établissement en risque d'insolvabilité.

Partant de ce constat, la mission s'est interrogée sur la nature même de l'établissement Paris La Défense qui bien que qualifié par la loi d'établissement public industriel et commercial local, ne peut être ni considéré, ni comparé à aucun autre d'entre eux. Etablissement public local créé par la loi, régi par de nombreuses dispositions témoignant de sa particularité, avec en particulier un rôle dévolu à l'Etat au travers du préfet, sans oublier les enjeux économiques et d'attractivité du quartier d'affaires de la Défense pour la France, Paris La Défense est en définitive un établissement très spécifique et unique. Même si la question de savoir s'il constitue une catégorie à lui tout seul d'établissement public (au sens de l'article 34 de la Constitution) n'est pas tranchée, il n'en demeure pas moins que cette spécificité est concrétisée par le fait même qu'il ait été institué par la loi, avec de nombreuses dispositions très particulières.

De ce fait, il n'est donc ni illégitime, ni juridiquement impossible de lui appliquer un autre régime budgétaire et comptable que celui des services publics industriels et commerciaux locaux, qui soit plus à même de répondre aux particularités des opérations d'aménagement. A noter que les différents opérateurs publics de l'Etat ou locaux portant des opérations d'aménagement bénéficient déjà de dispositions adaptées (norme spécifique, dite 23, pour les établissements publics d'aménagement de l'Etat, comptabilité privée pour l'essentiel des aménageurs locaux que sont les SEM et les sociétés publiques locales).

La mission a identifié six pistes de travail :

- adoption du plan comptable général, qui permet de répondre aux besoins des opérations menées par l'établissement (solution dite « Adoption du PCG »),
- création de filiales pour porter les opérations d'aménagement, sous statut de société publique locale (solution « Filiales SPL »),

- rattachement au recueil des normes comptables applicable aux établissements publics d'aménagement de l'Etat, y compris la norme 23 relative à la comptabilisation des opérations d'aménagement (solution « Normes EPA Etat »),
- transformation de l'établissement en société publique locale (solution « SPL »),
- adoption de normes complémentaires à la norme M4, donnant un cadre budgétaire et comptable au traitement des opérations d'aménagement dans la comptabilité des collectivités locales et de leurs établissements publics soumis à cette norme (solution « M4 revue),
- rattachement à la norme M31 des offices publics de l'habitat (solution « Norme OPH »).

A partir d'une analyse détaillée des avantages et difficultés de chacune d'entre elles, la mission privilégie la première (adoption du plan comptable général) qui lui paraît la plus à même de répondre aux enjeux de développement de l'établissement dans un cadre budgétaire et comptable sécurisé. Une loi est nécessaire pour prévoir que par exception, l'établissement public puisse appliquer le régime comptable des sociétés commerciales. Des établissements publics comme Pôle emploi ou l'Agence Française de Développement bénéficient déjà de telles dispositions.

A défaut, la seconde solution (création de filiales de l'établissement public sous forme de sociétés publiques locales pour porter les opérations d'aménagement) peut être également envisagée. La loi est aussi nécessaire pour élargir les compétences de Paris La Défense en matière de création de filiales en charge d'opérations d'aménagement. Cette solution présente plusieurs inconvénients qui ne permettent pas de la recommander en premier choix.

Enfin, quelle que soit la solution retenue, il conviendra de renforcer l'ensemble des dispositions de contrôle (comité d'audit et des risques, contrôle interne de l'établissement, contrôle du département des Hauts-de-Seine, recours à un commissaire aux comptes) de façon à améliorer la gestion des risques et améliorer la sincérité des comptes.

## Liste des recommandations

**Recommandation 1. Prendre acte des spécificités de l'établissement public Paris La Défense, établissement public relevant de la sphère locale, à caractère industriel et commercial, mais qui n'a pas la charge de services publics délégués par les collectivités locales. Ces spécificités justifient l'intervention de la loi pour adapter le cadre budgétaire et comptable de l'établissement à la réalité de ses missions.....20**

**Recommandation 2. Alors que la norme M4 ne permet pas de refléter les spécificités budgétaires et comptables du cycle de l'aménagement, les retraitements opérés par l'établissement sur la base d'une méthode spécifique, uniquement approuvée par le conseil d'administration, mériteraient d'être validés par une autorité extérieure, le temps qu'une solution pérenne, sincère et permettant une bonne appréciation des réalités et des risques de l'aménagement soit mise en place. ....23**

**Recommandation 3. Renforcer l'ensemble des dispositifs en matière de contrôle des risques, notamment budgétaires et comptables, et notamment :**

- créer un comité d'audit et des risques au sein du conseil d'administration, associant des personnalités compétentes ;
- déployer une analyse des risques et faire entériner l'analyse par le conseil d'administration ;
- mettre en place un contrôle interne budgétaire et comptable, appuyé par des outils informatiques pertinents ;
- tirer les conséquences de l'analyse actuellement menée sur les conditions minimales à remplir pour solliciter la certification des comptes, en visant de faire certifier les comptes de l'exercice 2023 ;
- préciser les objectifs des contrôles exercés par le préfet au titre des diverses dispositions législatives, spécifiques ou non, les tracer et les consolider.....28

**Recommandation 4. Soumettre l'établissement public Paris La Défense aux dispositions du code de commerce relatives à la gestion budgétaire et comptable. A défaut, autoriser l'établissement à créer des filiales, de statut de sociétés publiques locales, pour l'exercice des missions d'aménagement.....31**



# Introduction

Créé le 1<sup>er</sup> janvier 2018 par fusion de deux établissements préexistants, l'établissement public Paris La Défense est un établissement public local à caractère industriel et commercial, selon les dispositions de l'ordonnance n° 2017-717 du 3 mai 2017. Cet établissement relève du département des Hauts-de-Seine, majoritaire au conseil d'administration, des villes de Courbevoie, Nanterre, Puteaux et Paris, de la métropole du Grand Paris et de la région Île-de-France. Néanmoins, l'Etat n'est pas complètement absent de la gouvernance puisque le conseil d'administration comprend d'une part, deux personnalités qualifiées (avec droit de vote) nommées respectivement par les ministres chargés de l'urbanisme et de l'économie, et, que d'autre part, le préfet de la Région Ile-de- France y assiste de droit (sans droit de vote) et dispose d'un droit de veto dans certaines circonstances.

Paris La Défense a deux missions principales :

- conduire l'aménagement, le renouvellement et le développement urbains et durables dans le périmètre des opérations d'intérêt national dites d'aménagement de Nanterre et la Garenne-Colombes et d'aménagement du quartier d'affaires de La Défense ;
- assurer la gestion des ouvrages et espaces publics dans le périmètre du quartier d'affaires de La Défense, ce qui comprend l'exploitation, l'entretien et la maintenance des ouvrages et espaces publics, l'animation et la promotion du site et la préservation de la sécurité et des biens.

Depuis sa création, l'établissement est confronté à des difficultés induites par le choix des normes budgétaires et comptables auxquelles il est soumis, à savoir l'instruction M4 qui régit les établissements publics locaux à caractère industriel et commercial. Des discussions entre l'établissement et les administrations centrales concernées ont permis d'identifier des pistes possibles de résolution de ces difficultés sans qu'une solution satisfaisante pour l'ensemble des parties soit dégagée. Des dispositions spécifiques ont cependant été arrêtées, permettant de refléter les opérations pluriannuelles d'aménagement de façon réelle dans la comptabilité présentée selon l'instruction M4. Cependant, ces dispositions ne sont pas vraiment satisfaisantes et les comptes ne reflètent pas bien la réalité économique de l'établissement.

Devant ce constat, le ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et le ministre des comptes publics ont chargé le CFefi et le CGEDD d'une mission visant à dégager une solution pérenne.

Les réponses apportées par le présent rapport sont fondées sur la mobilisation de la documentation disponible et les notes de réflexion produites par les parties depuis plusieurs années. Ces analyses ont été complétées par des échanges avec les administrations centrales et locales et avec les institutions impliquées dans la supervision d'établissements et d'entreprises locales régies par des instructions ou des normes comptables différentes de la M4. Enfin, la mission a consulté la direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers. La note n° 279 du 8 octobre 2021 de cette direction est jointe en annexe 6.

Le rapport est organisé en trois parties traitant successivement du contexte, du constat et des préconisations.

# 1 Contexte

## 1.1 Rappel historique

L'aménagement du quartier d'affaires de La Défense a été initié en 1958. Un établissement public spécifique, l'établissement public d'aménagement de La Défense (EPAD) a été créé pour assurer le développement et l'aménagement de ce vaste périmètre, couvert par une opération d'intérêt national qui confère à l'Etat des pouvoirs renforcés pour conduire l'opération.

Figure 1 : le périmètre d'intervention de Paris - La Défense

Source : Paris La Défense



Extension du quartier d'affaires, l'opération d'intérêt national de Nanterre Seine Arche (désormais OIN de Nanterre et La Garenne-Colombes) a été confiée à un autre établissement public d'aménagement, l'établissement public d'aménagement de Nanterre Seine Arche (EPASA, créé le 20 décembre 2000). Le périmètre de cette opération d'intérêt national couvre une partie des territoires des communes de Nanterre et La Garenne-Colombes.

Les périmètres des deux opérations d'intérêt national ont été adaptés en 2010, lors de la fusion des deux établissements publics<sup>1</sup>. La carte ci-dessus représente ce périmètre fusionné (qui est aussi celui de l'établissement actuel).

Les deux établissements ont donc été fusionnés le 2 juillet 2010, dans un nouvel établissement, l'établissement public d'aménagement de la Défense Seine Arche (EPADESA), opération visant à

<sup>1</sup> Décret n° 2010-744 du 2 juillet 2010 relatif aux opérations d'aménagement d'intérêt national du quartier d'affaires de La Défense et de Nanterre et La Garenne-Colombes, modifié par le décret n° 2018-655 du 27 juillet 2018.

conforter le dispositif, dégager des synergies et renforcer l'attractivité de l'ensemble par une diversification des produits immobiliers susceptibles d'être proposés.

Conformément aux dispositions de la loi votée en 2007<sup>2</sup>, la gestion du quartier d'affaires a été confiée à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2009 à une nouvelle structure, l'établissement public de gestion du quartier d'affaires de La Défense, prenant le nom commercial de Defacto en 2010. C'est un établissement public local industriel et commercial, gestionnaire des missions de service public de maintenance et d'entretien des espaces publics, y compris les parcs de stationnement, de promotion et d'animation du quartier d'affaires. Defacto ne mène pas d'opérations d'aménagement qui restent de la compétence de l'EPADESA.

Finalement, suite à une décision prise fin 2016, l'ensemble des missions est regroupé le 1<sup>er</sup> janvier 2018 dans l'établissement public Paris La Défense.

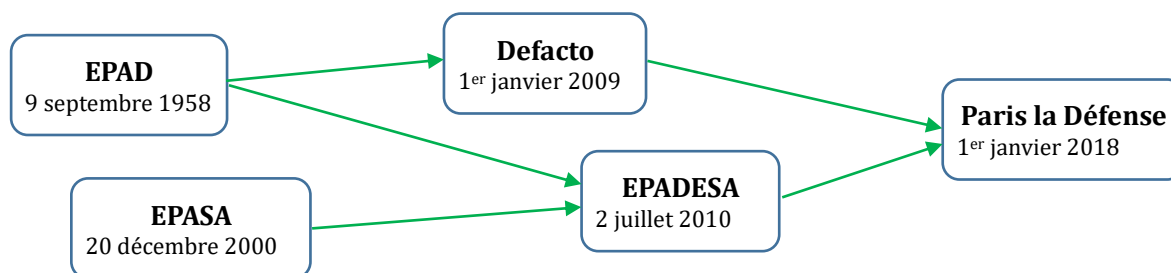


Figure 2 : historique des institutions d'aménagement du secteur de la Défense  
Source : mission

Par ordonnance du 3 mai 2017 ont été fixées les modalités de la fusion entre Defacto et l'EPADESA qui avait été prévue par l'article 55 de la loi relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain. La nouvelle structure issue de cette fusion, l'établissement public Paris La Défense, est entrée en fonction à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2018. Les activités réalisées par l'établissement public Paris La Défense recouvrent ainsi les activités qui étaient menées depuis 2008 par Defacto et par l'EPADESA (et, antérieurement, par l'EPAD). Ces activités sont explicitées dans le premier article de l'ordonnance, qui crée les articles L. 328-1 à L. 328-7 nouveaux du code de l'urbanisme. La loi n° 2017-1754 du 25 décembre 2017, ratifiant l'ordonnance, apporte des modifications mineures à ces articles, et prévoit aussi le transfert de propriété des parcs de stationnement au nouvel établissement public.

## 1.2 Une gouvernance originale pour l'établissement et les opérations d'intérêt national

Avec la création de l'établissement public Paris La Défense, les opérations d'intérêt national du quartier d'affaires et de Nanterre Seine Arche sont désormais placées, en pratique, sous une double gouvernance.

L'Etat dispose de prérogatives importantes sur les opérations d'intérêt national, notamment, de prérogatives d'urbanisme : création des zones d'aménagement concerté et autorisations d'urbanisme. Cependant, sa stratégie au titre de la mise en œuvre de ces opérations n'avait pas été réellement formalisée jusqu'à présent. Il est vrai que toutes les opérations d'intérêt national sont mises en œuvre

---

<sup>2</sup> Loi n° 2007-254 du 27 février 2007 relative aux règles d'urbanisme applicables dans le périmètre d'intérêt national de La Défense et portant création d'un établissement public de gestion du quartier d'affaires de La Défense, article 2, codifié dans les anciens articles L. 328-1 à L. 328-10 du code de l'urbanisme.

par un établissement public d'Etat, outil opérationnel doté de pouvoirs d'initiatives sur l'ensemble du périmètre.

Dans le contexte nouveau de Paris La Défense, l'Etat a pris l'initiative de préparer un document d'orientation stratégique, qui a été présenté au conseil d'administration de l'établissement en septembre 2021.

Avec le transfert aux collectivités locales de l'établissement public d'aménagement, ce sont désormais ces dernières qui disposent du pouvoir d'initiative des opérations d'aménagement sur le périmètre des opérations d'intérêt national, ainsi que de la responsabilité de toutes les actions de maintenance et de promotion du site. L'Etat a uniquement conservé le pouvoir spécifique, confié au préfet de région, de suspendre le caractère exécutoire des décisions du conseil d'administration, et de demander une nouvelle délibération avec une majorité qualifiée<sup>3</sup>. L'approbation des orientations de l'Etat et du document d'orientation stratégique confèrera un cadre pour l'exercice de ce pouvoir.

Les pouvoirs de contrôle budgétaire et comptable conférés au préfet, ainsi que d'autres responsabilités (détaillées au chapitre 2.3.5.) complètent l'exercice normal du contrôle de légalité.

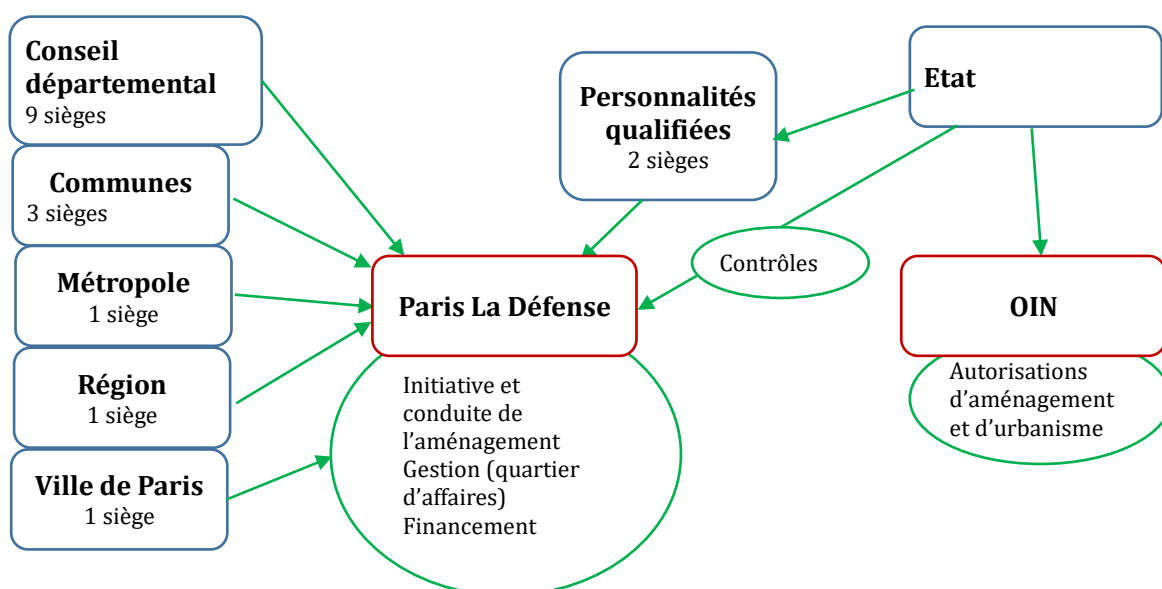


Figure 3 : responsabilités de l'Etat et des collectivités au regard de l'établissement public et de l'OIN  
Source : mission

### 1.3 Une diversité de métiers et d'activités

Les articles L. 328-2 à L. 328-4 définissent les missions de l'établissement public, qui relèvent de trois grandes catégories.

<sup>3</sup> Il peut suspendre le caractère exécutoire des décisions du conseil d'administration de Paris La Défense et demander une seconde délibération dans un délai de quinze jours à compter de leur réception lorsque celles-ci portent manifestement atteinte aux intérêts nationaux, et en particulier aux intérêts patrimoniaux de l'Etat, ou au bon fonctionnement des services publics. La nouvelle délibération est prise à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés comprenant les représentants d'au moins deux des collectivités territoriales et de leurs groupements mentionnés au premier alinéa du I de l'article L. 328-8.

### 1.3.1 Les missions d'aménagement

« L'établissement a pour mission principale de conduire toute action de nature à favoriser l'aménagement, le renouvellement et le développement urbains et durables dans un périmètre couvrant une partie des communes de La Garenne-Colombes et Nanterre » (L. 328-2), ainsi que sur le quartier d'affaire, situé sur les communes de Courbevoie et Puteaux.

Ces missions d'aménagement recouvrent les activités suivantes :

- réaliser des opérations d'aménagement et d'équipement ;
- acquérir, au besoin par voie d'expropriation, des immeubles bâtis ou non bâtis ;
- céder, conformément aux dispositions de l'article L. 21-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, des immeubles acquis par voie d'expropriation ;
- exercer le droit de préemption dans les conditions prévues par le code de l'urbanisme ;
- procéder à la réalisation des études et travaux nécessaires à l'accomplissement de sa mission ;
- acquérir des participations dans des sociétés, groupements ou organismes dont l'objet concourt directement à la réalisation de ses missions.

### 1.3.2 Les activités de gestion

Sur le quartier d'affaires, l'établissement a aussi la mission « *de gérer les ouvrages et espaces publics ainsi que les services d'intérêt général [...]* » (L. 328-3). Cette mission recouvre les activités suivantes :

- exploitation des parkings ;
- prestations pour le compte des associations syndicales autorisées de propriétaires (ASA) ;
- prestations pour le compte des communes (entretien des espaces...) ;
- exploitation du réseau de télédistribution (accès au câble télévision) ;
- prestations pour le compte de propriétaires fonciers (entretiens des espaces...) ;
- locations diverses ;
- exploitation commerciale du domaine public (Autorisation d'occupation temporaire du domaine public (AOT) concessions... ;
- octroi des droits d'affichages publicitaires et autres ;
- perception de produits annexes ;
- gestion de la dalle, gestion des espaces verts, sûreté et sécurité publique, gestion des archives ;
- fourniture de services culturels ou d'information.

### 1.3.3 Les pouvoirs de police

L'article L. 328-3 confère aussi au président de l'établissement public des pouvoirs de police en matière de stationnement (« *arrêt ou de stationnement des véhicules* ») et de propreté des voies et espaces publics. Ces pouvoirs sont exercés à l'intérieur du boulevard circulaire, à la demande des maires de Courbevoie et Puteaux<sup>4</sup>.

Au titre de ces pouvoirs, des agents de l'établissement public sont assermentés pour dresser procès-verbal. Il s'agit d'une activité significative, avec environ 8 500 procès-verbaux dressés chaque année

---

<sup>4</sup> Lettres des 18 (Courbevoie) et 19 (Puteaux) janvier 2019.

pour la seule police du stationnement<sup>5</sup>. Outre l'activité de police sur le terrain, cette responsabilité induit un travail de recouvrement et de comptabilité non négligeable, d'autant que le paiement des contraventions est plus difficile à recouvrer que le paiement de loyers et autres droits d'occupation d'espaces publics.

## 1.4 Une capacité financière de l'établissement à faire face aux engagements à moyen terme qui doit être précisée

L'établissement public Paris La Défense a en charge l'aménagement et la gestion du premier quartier d'affaires d'Europe avec 3,8 millions de mètres carrés de bureaux et 245 000 mètres carrés de commerce, couvrant un territoire de 566 hectares. 180 000 salariés y travaillent dont 60 % de cadres. La salle de concert Paris La Défense Arena de 40 000 places est venue renforcer l'attractivité du site avec une offre majeure, tant culturelle que de loisirs. Ces quelques données témoignent de l'importance des enjeux portés par l'établissement à l'échelle du département des Hauts-de-Seine mais aussi de la région Île-de-France, voire du pays tout entier.

Les données et résultats financiers de l'établissement pour 2020 confirment cette importance avec 113,8 M€ de produits d'exploitation auxquels s'ajoutent 16,6 M€ de subventions. Malgré la crise sanitaire qui a impacté l'activité, l'établissement a réussi à dégager un résultat de fonctionnement net de 19,9 M€ en amélioration par rapport à 2019, en raison d'une augmentation des produits liés aux terrains et constructions et une réduction des dépenses d'aménagement.

Le fonds de roulement s'est accru passant de 192 à 208 M€ entre 2019 et 2020 et le niveau de trésorerie demeure conséquent à 200 M€ fin 2020.

Néanmoins, cette situation financière plutôt rassurante sous-estime des éléments de fragilité tenant aux engagements auxquels l'établissement aura à faire face dans un délai plus ou moins rapproché. Cette analyse de risques s'inscrit d'ailleurs dans un contexte déjà identifié de fluctuation importante de la trésorerie disponible en fin d'exercice. En effet, d'après la trajectoire 2018-2027, la trésorerie devait progresser significativement en 2021, avant de baisser de plus de 250 M€, passant sous le seuil de 100 M€ en 2024 et 2025, avant de progresser en fin de période. Cependant, le niveau de trésorerie conséquent constaté à fin 2020 (200 M€) est inférieur de 30 M€ à celui prévu par la trajectoire.

Tableau 1 : solde de trésorerie en fin d'exercice de l'EPA Paris La Défense, en M€

Source : Etablissement Paris La Défense – trajectoire financière 2018-2027, retraitée par la mission

	ouverture	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
trajectoire présentée au CA du 19 décembre 2019											
flux de trésorerie		-33	-4	80,7	15,2	-87,1	-48,7	-10,2	-3,6	42,7	49
solde	187	154	150	230,7	245,9	158,8	110,1	99,9	96,3	139	188
trésorerie constatée				200							
solde recalé sur fin 2020					215,2	128,1	79,4	69,2	65,6	108,3	157,3

En premier lieu, l'établissement public et les collectivités se sont engagés sur un programme de travaux de remise à niveau des espaces publics et des infrastructures, avec un programme décennal de 360 M€, financé pour partie par les collectivités locales (260 M€<sup>6</sup>), le solde étant apporté par l'établissement public sur ses résultats. Une bonne partie de ces travaux relève de l'investissement (renouvellement des espaces publics, notamment). Cependant, certaines opérations programmées pourraient relever

<sup>5</sup> 17 486 PV dressés du 17 juillet 2019 au 15 août 2021

<sup>6</sup> Les collectivités apportent en sus 152 M€ pour le fonctionnement des services publics sur le quartier d'affaires (nettoyage, maintenance courante, éclairage, etc.), portant le total de leurs contributions à 412 M€.

des charges de fonctionnement<sup>7</sup> ; il s'agit notamment de la sécurisation des voies couvertes<sup>8</sup>, palliant un déficit de maintenance dûment constaté, notamment dans les tunnels. Ce programme de travaux est certes bien engagé mais les opérations relatives à la sécurité des infrastructures restent, pour l'essentiel, à réaliser. En cas d'aggravation de la situation, l'établissement pourrait être obligé de réaliser l'important programme de rénovation des tunnels en urgence, sans attendre le déblocage étalé sur 10 ans des financements des collectivités.

En deuxième lieu, un contentieux en cours portant sur un dossier hérité de l'EPADESA et relatif à l'opération dite « La Coupole » pourrait avoir un impact financier significatif s'il était perdu par l'établissement. Le montant en jeu s'élève en effet potentiellement à 750 M€. Plus généralement, la nature de l'activité de Paris La Défense et l'ampleur financière des opérations immobilières menées dans le quartier d'affaires exposent l'établissement à des risques contentieux de très grande envergure (avant le règlement, sans flux financier, du litige opposant l'établissement à la société HERMITAGE début 2021, cette dernière avait entrepris de faire reconnaître en justice un préjudice de plus d'un milliard d'euros).

Troisièmement, la situation de trésorerie à fin d'année présentée dans le document d'engagement à 10 ans, révisé en juin 2018<sup>9</sup> et ajusté à la marge en 2019 ne tient pas compte de la courbe particulière de trésorerie des aménageurs, dont la moitié des recettes est réalisée sur les deux derniers mois de l'année.

En dernier lieu, les conséquences de la crise sanitaire ne peuvent pas encore être toutes appréciées. En sus des augmentations de dépenses directement liées aux mesures spécifiques prises pendant la crise, et dont certaines perdureront, l'impact de l'augmentation récente des coûts de travaux d'aménagement et de construction reste à apprécier dans la durée. Du côté des recettes, les projections en matière de demande de bureaux en Île-de-France (volume, caractéristiques, localisation...), mais aussi d'autres secteurs immobiliers restent à analyser, même si le positionnement de référence de La Défense ne devrait pas être remis en cause. La projection actuelle doit être considérée comme optimiste, dans l'attente d'une vérification de sa résilience post-crise, compte tenu aussi des restes à réaliser à l'issue du plan, assez lourdement déficitaires pour ce qui concerne l'aménagement.

En conclusion, si le niveau de trésorerie à fin 2020 peut être considéré comme conséquent, la mission considère que, sous réserve d'analyses approfondies de chacun des points identifiés ci-dessus, cette trésorerie pourrait ne pas être suffisante dans certains scénarios de cumul des difficultés. Comme l'établissement n'a pas le droit d'emprunter, même sous forme de ligne de trésorerie, pour couvrir ses dépenses de fonctionnement (*cf. infra 2.2.3*), il faudrait alors que les collectivités dégagent, dans l'urgence, les sommes nécessaires pour les apporter en subvention. Des apports en compte courant pour financer des dépenses de fonctionnement seraient en effet analysés comme des dettes.

## 1.5 Une évolution probable du modèle économique à moyen terme

A périmètre constant et sur la base des schémas d'aménagement approuvés, l'importance des activités d'aménagement devrait décroître significativement à la fin de la décennie. En effet, comme l'indique le document d'engagement à 10 ans, les restes à réaliser sur les grandes opérations d'aménagement au-delà de 2027 sont marginaux. Ce document identifie ainsi 11 M€ de recettes qui resteront à réaliser (pour plus de 100 M€ de dépenses).

---

<sup>7</sup> Cette question, non expertisée par la mission, mérite un examen approfondi car elle pourrait induire une requalification de certaines subventions versées par les collectivités locales.

<sup>8</sup> Pour un total de 115 M€ restant à réaliser, d'après le document d'engagement de juin 2018, sous réserve de travaux réalisés entre 2019 et 2021.

<sup>9</sup> Document d'engagement, juin 2018, deuxième partie « Moyens mis en œuvre et trajectoire financière ».

Même si de nouveaux projets sont identifiés d'ici là et confiés à l'établissement, le modèle économique devra être profondément révisé. En effet, l'aménagement concourt fortement au financement de frais de structure (50 % des frais sont imputés forfaitairement à l'aménagement), mais aussi à la marge dégagée. Le plan d'affaires actuel ne dégagne aucune marge sur les activités de gestion du quartier d'affaires, et les investissements ne supportent pas de frais généraux (salaires et frais de fonctionnement).

## 1.6 A la recherche d'une solution pérenne et résiliente

De nombreuses évolutions institutionnelles jalonnent l'histoire récente du quartier d'affaires de La Défense et de ses extensions. Moins de quatre ans après la création du nouvel établissement public, la stabilisation est essentielle dans un contexte économique particulièrement incertain, à la suite de la crise sanitaire, certes, mais aussi des évolutions rapides induites par la crise climatique.

En conséquence et dans la ligne de la lettre de commande, la mission a pris en considération les orientations et critères suivants pour organiser son travail et évaluer les propositions :

- le transfert aux collectivités locales de la responsabilité d'aménagement et de gestion du quartier d'affaires et des territoires couverts par les deux opérations d'intérêt national est un acquis ;
- tout en prenant en compte les spécificités de l'établissement, les solutions doivent s'appuyer autant se faire se peut sur les dispositions législatives et réglementaires existantes ;
- les solutions proposées doivent être pérennes, le cas échéant avec un phasage de montée en puissance ;
- elles doivent être résilientes au regard de l'évolution inéluctable du modèle économique, bien qu'il ne soit pas possible de décrire le modèle futur ni les éventuelles évolutions institutionnelles que les collectivités pourraient souhaiter pour en assurer la bonne gestion ;
- le dispositif futur doit contribuer au renforcement du contrôle de l'établissement, tant par le département que par l'Etat, sur la base d'une information sincère, directement issue des comptes de l'établissement, permettant de comprendre et de travailler sur les risques encourus à moyen et long terme, qu'ils soient financiers, juridiques, d'image ou de mise en péril de l'attractivité.

En conclusion, en ce qu'il est le produit de l'histoire singulière du développement du quartier d'affaires de la Défense, l'établissement public Paris La Défense conjugue de nombreuses spécificités :

- un territoire à enjeu à la fois local et national, qui justifie un dispositif renforcé de contrôle de l'Etat (dont l'effectivité doit cependant être vérifiée) ;
- un périmètre d'intervention qui mêle des responsabilités d'aménagement, de gestion d'un domaine public et de police administrative ;
- une trajectoire financière et des modes de financement dont la résilience à des risques identifiés reste à évaluer plus en profondeur.



## 2 Constats

Ces constats sont au nombre de trois :

- Paris La Défense est un établissement public qui fait l'objet de règles spécifiques ayant justifié sa création par le législateur ;
- l'instruction M4 offre un cadre budgétaire et comptable mal adapté aux opérations d'aménagement ;
- le dispositif de contrôle est insuffisant par rapport aux risques encourus par l'ensemble des acteurs.

### 2.1 Paris La Défense fait l'objet de règles spécifiques ayant justifié sa création par le législateur

Paris La Défense est un établissement public appartenant à la sphère locale (un établissement public local) et à caractère industriel et commercial. Il fait l'objet de règles spécifiques ayant justifié sa création par le législateur, même si sa qualification de catégorie d'établissement public au sens de l'article 34 de la Constitution est incertaine comme l'a indiqué la direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers à la mission.

#### 2.1.1 Paris La Défense est un établissement public local

Par sa formulation, l'article L. 328-1 « *Paris La Défense est un établissement public local [...]* » rattache l'établissement public à la sphère locale. Les caractéristiques de l'établissement sont cohérentes avec cette nature.

L'établissement n'a pas été créé par des délibérations des collectivités dont il relève, mais par la loi. Cette exception à la libre administration des collectivités locales, bien que peu fréquente, est cependant admise. On peut notamment évoquer les autorités organisatrices de transports d'Ile de France et de la métropole lyonnaise, deux établissements publics créés par des dispositions du code des transports<sup>10</sup>.

La gouvernance particulière est confiée aux collectivités territoriales, qui sont majoritaires au conseil d'administration avec 15 représentants dont 9 pour le département des Hauts-de-Seine<sup>11</sup>. Le conseil comprend aussi deux personnalités qualifiées, nommées respectivement par les ministres chargés de l'urbanisme et de l'économie (articles L. 328-8 et R. 32 du code de l'urbanisme).

En revanche, les intérêts de l'Etat sont défendus par le préfet de la région Ile-de-France, titulaire d'un rôle particulier. Ainsi, l'article L. 328-8 IV prévoit qu'il assiste de droit aux séances du conseil d'administration, disposition inhabituelle, et l'article L. 328-12 lui donne le pouvoir de « *suspendre le caractère exécutoire des décisions du conseil d'administration de Paris La Défense et demander une seconde délibération dans un délai de quinze jours à compter de leur réception lorsque celles-ci portent manifestement atteinte aux intérêts nationaux, et en particulier aux intérêts patrimoniaux de l'Etat, ou au bon fonctionnement des services publics* ». Plusieurs autres dispositions confèrent au préfet de région de nombreuses prérogatives. On peut citer, à titre d'exemple, l'article L. 328-13 qui, tout en précisant que le directeur général de l'établissement est nommé sur proposition du président par le conseil

---

<sup>10</sup> Ile de France Mobilité, établissement public local institué par les articles L. 1241-1 à L. 1241-20 du code des transports. SYTRAL, établissement public local à caractère administratif, institué par les articles L. 1243-1 à L. 1243-5 du même code.

<sup>11</sup> 9 représentants du département des Hauts-de-Seine, un représentant de la région Ile de France, un représentant de la métropole du Grand Paris et un représentant de chacune des communes de Courbevoie, Nanterre, Paris et Puteaux (cf. schéma en 1. 2).

d'administration, ce n'est qu'après avis motivé du préfet de région, l'article L. 328-14 qui lui confie le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire des actes et délibérations, ou bien encore l'article R. 328-3 qui en fait le garant du respect des déclarations d'intérêts des membres du conseil d'administration.

Pour la mission, ces dispositions exceptionnelles ne peuvent être invoquées pour discuter la nature locale de l'établissement. En effet, le périmètre d'intervention de Paris La Défense est limité au périmètre des deux opérations d'intérêt national. Le représentant de l'Etat dispose de pouvoirs étendus en matière d'urbanisme sur ces périmètres et il est naturel qu'il dispose de pouvoirs contribuant à sécuriser la capacité de l'établissement à prendre les initiatives et mener à bien les actions et activités requises.

### **2.1.2 Paris La Défense est un établissement à caractère industriel et commercial**

Paris La Défense mène des opérations d'aménagement de grande ampleur, des opérations de gestion d'espaces et d'infrastructures publics, et des activités de promotion du site. La première activité relève sans conteste de la qualification industrielle et commerciale (et Paris La Défense a recueilli ces activités d'un établissement public de l'Etat à caractère industriel et commercial, l'EPADESA). Les autres activités relèvent d'une qualification administrative. Cependant, l'établissement public de gestion de La Défense (Defacto) était bien qualifié d'établissement public local industriel et commercial, rattaché à la catégorie des syndicats mixtes<sup>12</sup>.

Comme l'indique le Conseil d'Etat dans son guide des actions économiques (fiche 14, 1.2), c'est l'activité principale qui est prise en considération pour déterminer le caractère de l'établissement. L'aménagement apporte actuellement les deux tiers du chiffre d'affaires. Paris La Défense peut donc bien être qualifié d'établissement à caractère industriel et commercial.

### **2.1.3 Paris La Défense présente de nombreuses spécificités**

Les établissements publics locaux à caractère industriel et commercial, tels que définis par le code général des collectivités territoriales (CGCT, art. L. 2221-10) sont des régies dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière<sup>13</sup>. Ils exploitent des services publics à caractère industriel et commercial pour le compte des collectivités qui les ont créés, dans le cadre de leurs compétences et sous leur contrôle.

Au regard de ces éléments de doctrine, Paris La Défense présente cependant des spécificités importantes.

a/ L'établissement dispose du pouvoir d'initiative en matière d'aménagement. Il peut notamment agir par voie d'expropriation et exercer des droits de préemption et de priorité, sans que ces pouvoirs lui aient été délégués par la collectivité normalement compétente en application des dispositions spécifiques aux opérations d'intérêt national (L. 328-7). Si l'Etat dispose du droit de création des zones d'aménagement concerté dans le périmètre des opérations d'intérêt national, c'est bien l'établissement public qui prend l'initiative de ces projets par une délibération de son conseil d'administration.

b/ Les espaces publics et les infrastructures du quartier d'affaires, et notamment les parcs de stationnement, lui ont été remis par l'Etat et constituent son domaine propre. Aucune disposition de retour au patrimoine des collectivités, normalement compétentes, n'a été prise. Paris La Défense

---

<sup>12</sup> Décision du Conseil Constitutionnel n° 2007-548 du 22 février 2007, citée par la note DAJ 279 du 8 octobre 2021.

<sup>13</sup> CGCT - Article L. 2221-10 : « *Les régies dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière, dénommées établissement public local, sont créées, et leur organisation administrative et financière déterminée, par délibération du conseil municipal. Elles sont administrées par un conseil d'administration et un directeur désignés dans les mêmes conditions sur proposition du maire.* »

dispose du pouvoir d'initiative et exerce en son nom propre les prérogatives d'investissement, de maintenance et de gestion de ces espaces, équipements et infrastructures.

c/ Les décisions en matière de recettes, et notamment de tarification des services publics mises en œuvre par l'établissement public, approuvées par son conseil d'administration, ne sont soumises à délibération ni d'une collectivité locale, ni de l'Etat.

d/ Le département des Hauts-de-Seine, collectivité à qui la tutelle de l'établissement public Paris La Défense est confiée<sup>14</sup>, n'a pas de compétence en matière d'aménagement urbain et des compétences limitées en matière de développement économique<sup>15</sup>. S'il a des compétences en matière de voirie (réseau des routes départementales) et de tourisme, il n'en a pas en matière d'espaces publics urbains. Une disposition particulière a d'ailleurs été introduite dans le code général des collectivités locales (art. L. 3421-3) par la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain (article 55), pour conforter le rattachement de Paris La Défense au département des Hauts-de-Seine.

e/ Sauf opposition formellement notifiée par les maires concernés, le président du conseil d'administration est investi de pouvoirs de police en matière de stationnement, de desserte des immeubles et de propreté des voies et espaces publics (art. L. 328-4). Ces dispositions constituent une dérogation au principe général de gestion en régie directe de toutes les polices administratives des collectivités locales.

#### **2.1.4 Le statut de Paris La Défense en tant que catégorie d'établissement public au regard de l'article 34 de la Constitution est néanmoins incertain.**

Ces considérations constituent une présomption forte que l'établissement public Paris La Défense, bien que local et à caractère industriel et commercial, n'exploite pas en régie, en concession ou en affermage des services publics locaux du département des Hauts-de-Seine et/ou des communes, membres de son conseil d'administration. Pour la mission, il n'appartient pas à la catégorie des « régies dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière, dénommées établissement public local [...] »<sup>16</sup> et pourrait donc relever d'une catégorie spécifique d'établissement public, dont il serait le seul représentant.

Interrogée par la mission, la direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers (DAJ) a analysé plus en détail le rattachement à la catégorie des syndicats mixtes, sur la base des débats soulevés lors de la création de l'établissement public de gestion de La Défense (Defacto) en 2007<sup>17</sup>. En effet, la loi créant cet établissement avait fait l'objet d'une question prioritaire de constitutionnalité auprès du Conseil Constitutionnel. Dans sa décision, ce dernier avait rattaché cet établissement à la catégorie des syndicats mixtes<sup>18</sup>. Dans son analyse et constatant que ni le Conseil d'Etat, ni le Conseil Constitutionnel n'ont tranché la question, la direction des affaires juridiques conclut que « en l'état de

---

<sup>14</sup> Bien que le département n'ait pas pris l'initiative de création de l'établissement, 9 membres du conseil d'administration sur 17 sont ses représentants.

<sup>15</sup> Quand bien même l'article L. 3421-3, créé par la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, habilite ce département à financer l'établissement public Paris La Défense.

<sup>16</sup> CGCT, art. L. 2221-10, al. 1.

<sup>17</sup> Note pour le Contrôle général économique et financier et le Conseil général de l'environnement et du développement durable, n° 279 du 8 octobre 2021 (n° COJU E-2021-019366), jointe en annexe 6.

<sup>18</sup> Décision n° 2007-548 DC du 22 février 2007, Loi relative aux règles d'urbanisme applicables dans le périmètre de l'opération d'intérêt national de La Défense et portant création d'un établissement public de gestion du quartier d'affaires de La Défense.

*la jurisprudence et sous réserve de l'analyse de la DGCL, le statut de l'EPPLD [Etablissement public Paris La Défense], au regard de l'article 34 de la Constitution, est incertain »<sup>19</sup>.*

Cependant, la DAJ constate que plusieurs règles constitutives de l'établissement public Paris La Défense sont distinctes de celles des syndicats mixtes et justifient que la loi soit intervenue pour créer son régime juridique. Le législateur a notamment précisé les caractéristiques essentielles de l'établissement : sa spécialité (L. 328-2 à L. 328-7), sa gouvernance (L. 328-8, L. 328-9 et L. 328-13), ses rapports avec la tutelle (L. 328-12 et L. 328-14), ainsi que ses différentes ressources (L. 328-15). Ces dispositions peuvent être modifiées ou complétées dans l'intérêt de l'exercice des missions qui sont conférées à l'établissement.

***Recommandation 1. Prendre acte des spécificités de l'établissement public Paris La Défense, établissement public relevant de la sphère locale, à caractère industriel et commercial, mais qui n'a pas la charge de services publics délégués par les collectivités locales. Ces spécificités justifient l'intervention de la loi pour adapter le cadre budgétaire et comptable de l'établissement à la réalité de ses missions.***

## 2.2 L'instruction M4 offre un cadre budgétaire et comptable mal adapté aux opérations d'aménagement

Les difficultés sont bien identifiées. Au demeurant, la Cour des comptes dans son rapport d'observations provisoires daté du 10 octobre 2017 et dans un référé du 18 janvier 2018 les avait relevées par anticipation. Elle notait ainsi dès cette date, c'est-à-dire avant même la création ou la mise en ordre de marche de l'établissement que « *d'importantes difficultés techniques restent sans solutions immédiates et vont constituer un véritable handicap au démarrage du nouvel établissement. Tel est le cas des dispositions comptables applicables : elles nécessitent une adaptation notable des normes de la comptabilité publique locale afin de permettre à Paris La Défense de comptabiliser les opérations d'aménagement* ».

### 2.2.1 Les difficultés rencontrées par l'établissement

Les principales difficultés rencontrées découlent de l'application du cadre réglementaire définissant le régime financier et notamment budgétaire des collectivités territoriales. Il s'agit de :

- l'obligation de tenir une double comptabilité en distinguant une section de fonctionnement et une section d'investissement ;
- l'obligation de voter des budgets en équilibre réel avec un équilibre strict de chacune des deux sections ;
- l'obligation de respecter les principes d'annualité budgétaire et des crédits limitatifs par nature de dépenses.

Le respect strict de ces principes budgétaires est considéré comme une « règle d'or » par les pouvoirs publics ; la DGCL estime que toute dérogation serait porteuse de précédents avec le risque de devoir faire face à des demandes très nombreuses d'exceptions dont certaines pourraient même être portées au niveau politique. Si le respect de ces principes budgétaires ne pose pas de difficulté majeure pour les activités de gestion de Paris La Défense telles que l'entretien et la modernisation des voiries et des infrastructures ainsi que la gestion des parkings, il se heurte à la réalité des opérations d'aménagement et à leur transcription budgétaire et comptable de façon sincère.

---

<sup>19</sup> Note précitée en annexe 6, p. 5.

En effet, les missions d'aménagement portant notamment sur la viabilisation et la vente de terrains ou de volumes constructibles ou de droits à construire sont beaucoup plus complexes. Le principe de l'équilibre annuel budgétaire strict n'a aucune pertinence pour ces opérations : l'équilibre des opérations d'aménagement s'apprécie sur leur durée, considérée comme le « cycle des opérations ». Ce terme plus long est typiquement de 8 à 10 ans, parfois plus pour les opérations de grande ampleur ou de grande complexité. L'aménagement des environs de la gare de Nanterre Université n'est ainsi pas encore achevé, alors qu'elle a été engagée dès la création de l'établissement public Nanterre Seine Arche, au début du siècle. Un aménageur est ainsi amené à constater ses charges et ses recettes de manière asynchrone, les ventes intervenant en général après la réalisation des travaux, mais des situations inversées sont possibles, notamment sur le quartier d'affaires<sup>20</sup>.

Le principe des crédits limitatifs constitue également un handicap, source de lourdeurs administratives. Les montants des dépenses et des recettes prévisionnelles évoluent en permanence pour tenir compte de la réalisation effective des opérations et de leurs inévitables aléas. Des budgets modificatifs sont dès lors nécessaires, y compris en toute fin d'année, pour tenir compte de la réalité, un montant significatif des recettes étant traditionnellement encaissées à cette période. D'où des lourdeurs de gestion au quotidien pour l'établissement.

Paris La Défense doit, comme tout opérateur d'aménagement, ajuster en permanence ses prévisions financières à fin d'affaires par des mécanismes comptables de stocks et de provisions en contradiction avec les principes de crédits limitatifs et de l'annualité budgétaire.

De plus, la séparation entre section de fonctionnement et section d'investissement ne correspond pas à la distinction des activités de l'établissement entre gestion et aménagement. Chacune d'entre elles occasionnant des charges et des recettes d'aménagement.

En outre, cette séparation pose une autre difficulté qui risque de devenir un réel handicap pour le développement futur de Paris La Défense. A ce jour, la situation financière est satisfaisante avec un bon niveau de trésorerie. Mais elle risque de diminuer car le modèle économique de l'établissement est tendanciellement fragile (*cf. supra 1.4*). D'une part, les recettes de charges foncières vont être orientées à la baisse du fait d'une diminution des droits à construire sur un territoire fini et alors même que les besoins en surfaces de bureaux sont sans doute appelés à diminuer en raison des conséquences de la crise sanitaire et du développement du télétravail. D'autre part, les charges d'exploitation (entretien, animation), quant à elles, n'ont pas vocation à diminuer, le quartier d'affaires de La Défense devant rester attractif et bénéficier de prestations offrant un standard de très haut niveau, suffisamment attractives pour des entreprises de dimension internationale qui mettent le site en compétition avec toutes les grandes capitales européennes, voire mondiales.

Dans ces conditions, il est fort probable que Paris La Défense sera contraint, dans un avenir proche, de recourir à l'endettement pour poursuivre son développement. Or, en application des règles de la M4, l'endettement des collectivités territoriales et de leurs établissements publics est limité à leurs seules dépenses d'investissements et ne peut pas s'appliquer à celles de fonctionnement alors que les opérations d'aménagement correspondent pour l'essentiel à des charges de fonctionnement et non d'investissement. Sans une évolution de ces règles budgétaires et comptables, Paris La Défense risque de ne pas pouvoir emprunter. Son action et son développement en seraient alors fortement entravés (*cf. infra 2.2.3*).

Le recours à la M4 engendre donc une situation qui n'est pas satisfaisante. Le suivi des activités est difficile, voire impossible, à traduire dans un cadre strict d'annualité budgétaire. L'établissement se met en risque par rapport au respect des principes de transparence et de sincérité budgétaire et

---

<sup>20</sup> Pour les opérations de réhabilitations de tours, les travaux d'aménagement des espaces publics à la charge de l'établissement sont largement réalisés une fois les travaux extérieurs de la tour achevés, deux ou trois ans après la cession des droits à réaliser.

comptable en ne permettant pas de retracer fidèlement la réalité de l'activité de l'établissement ni d'en évaluer les risques.

### 2.2.2 *Le cadre budgétaire et comptable M4 ne permet pas une bonne appréciation des risques*

Comme indiqué au point précédent, le cadre budgétaire et comptable de la M4 est très contraignant. Tout d'abord, il oblige l'établissement à tenir une comptabilité distinguant au travers de deux sections, fonctionnement et investissement, l'ensemble de ses opérations. Il impose ensuite de voter les budgets annuels dans le respect strict de l'équilibre réel, chacune des deux sections devant être en équilibre strict, le remboursement des annuités d'emprunt devant être assuré par des ressources propres. Enfin, le principe des crédits limitatifs par nature comptable complique et rigidifie l'exécution budgétaire.

Au total, ces principes ne permettent pas d'appréhender correctement la réalité des opérations d'aménagement.

Les budgets et les comptes votés par le conseil d'administration, sont présentés en format M4 de façon à respecter l'obligation juridique qui s'applique aux services publics industriels et commerciaux locaux. Pour respecter ce formalisme, l'établissement est obligé de procéder à des retraitements comptables. Le respect des principes d'annualité et des crédits limitatifs impose de procéder à des annulations de dépenses et recettes de l'année. Une note présentant ces opérations est jointe en annexe 5.

En effet, la M4 ne prévoit pas de modalités de suivi comptable adapté aux projets qui se réalisent sur plusieurs exercices comme les opérations d'aménagement lesquelles peuvent s'étaler sur plus de 10 ans. Si la technique de la comptabilisation à l'achèvement ou à l'avancement permet cette prise en compte, celle-ci n'existe pas avec la M4 à la différence du plan comptable général pour les entreprises commerciales ou du recueil des normes comptables applicables aux opérateurs de l'Etat qui l'a prévue en élaborant une norme spécifique, la norme 23. Le plan comptable général a retenu comme possible les deux méthodes, à l'achèvement ou à l'avancement. La norme 23 a privilégié, quant à elle, la méthode à l'avancement qui permet, grâce à une évaluation du résultat prévisionnel des opérations d'aménagement, soit de comptabiliser une provision pour perte à terminaison en cas de résultat prévisionnel déficitaire, soit des stocks en cas de résultat prévisionnel excédentaire.

On notera que pour ce qui concerne le suivi en comptabilité de ses opérations d'aménagement (avant présentation des comptes et du budget en format M4), l'établissement Paris La Défense a élaboré une méthode particulière, reposant sur un calcul de la marge à l'avancement mixte que le conseil d'administration a validée par une délibération (délibération n° 2018/35 adoptée le 8 novembre 2018 relative aux règles comptables Paris La Défense, jointe en annexe 5). Fondée sur un avancement des charges corrélé à l'avancement commercial, l'établissement estime qu'elle permet d'appréhender la marge de la manière la plus prudente possible. En effet, cette méthode permet de lisser le dégagement du résultat aussi bien pour les opérations pour lesquelles les dépenses précèdent les recettes (cas général des opérations d'aménagement) que pour celles pour lesquelles les recettes précèdent les dépenses (cas des rénovations de tours dans le quartier d'affaires).

A ce jour, cette méthode n'a été soumise, ni à un commissaire aux comptes, ni au Conseil de normalisation des comptes publics (CNCOCP). L'établissement s'inscrit désormais dans une démarche de certification de ses comptes et vient de confier au cabinet Mazars un travail préliminaire relatif à sa trajectoire financière. Une analyse préparatoire à la certification sera envisagée dans un second temps, analyse qui pourrait utilement porter une première appréciation de la robustesse de cette méthode (*cf. note de description, précitée*).

On retiendra que les comptes et les budgets présentés et votés en conseil d'administration encourent le risque d'atteinte au respect des principes de transparence et de sincérité. L'évaluation réelle des risques, notamment dans une perspective d'analyse pluriannuelle de la soutenabilité budgétaire et financière, est rendue difficile voire impossible. Les administrateurs ne sont pas en mesure de les

appréhender correctement au regard des informations transmises et le contrôle budgétaire du Préfet est rendu inopérant.

Ainsi, l'ensemble des acteurs de la chaîne (direction de l'établissement, agent comptable, administrateurs et préfet), de par les obligations résultant de l'application des principes régissant la M4 et, indépendamment de leur volonté, sont mis en risque. Il est fort probable que la chambre régionale des comptes, à l'occasion d'un contrôle, fasse un constat identique.

***Recommandation 2. Alors que la norme M4 ne permet pas de refléter les spécificités budgétaires et comptables du cycle de l'aménagement, les retraitements opérés par l'établissement sur la base d'une méthode spécifique, uniquement approuvée par le conseil d'administration, mériteraient d'être validés par une autorité extérieure, le temps qu'une solution pérenne, sincère et permettant une bonne appréciation des réalités et des risques de l'aménagement soit mise en place.***

### **2.2.3 Les principes de la M4 relatifs aux possibilités de recourir à l'emprunt ne sont pas compatibles avec la réalité des opérations d'aménagement et les autres besoins de l'établissement**

Les règles budgétaires et comptables applicables aux services publics locaux industriels et commerciaux encadrent strictement les possibilités d'emprunt en les limitant aux seules opérations d'investissement. Or, l'activité de l'établissement nécessite ou pourrait nécessiter assez rapidement la couverture de besoins de financement pour des dépenses qui relèvent de la section de fonctionnement : le financement de l'aménagement, la couverture du besoin de trésorerie au cours du cycle annuel et enfin des dépenses exceptionnelles ne pouvant pas être retardées.

Premièrement, les opérations d'aménagement ne sont pas réalisées pour l'établissement. Elles n'ont pas pour objet la constitution d'actifs dont la possession est indispensable à l'exercice d'autres missions, mais à la production de terrains destinés à être vendus à court terme. Elles ne sont donc pas comptablement enregistrées au bilan en immobilisations mais en stocks dans l'attente des cessions à venir. Dès lors d'un point de vue budgétaire, elles sont considérées comme relevant de la section de fonctionnement. A ce titre, elles ne peuvent donc pas être financées par emprunt.

Deuxièmement, si à ce jour, Paris La Défense n'a pas eu besoin de recourir à l'emprunt (*cf. supra 1.4*), la mission considère qu'il existe des risques réels que la trésorerie se révèle insuffisante dans les prochaines années, pour des raisons diverses qui pourraient se cumuler. Cette situation obérerait la capacité de l'établissement à initier de nouvelles opérations d'aménagement prenant la suite des opérations actuelles, mais peut-être aussi sa capacité à mobiliser les 200 M€ de recettes qui viennent équilibrer les comptes sur les dernières années de la trajectoire adoptée.

Enfin, comme également indiqué *supra (cf. 1.4)*, Paris La Défense pourrait être confronté à d'autres dépenses relevant de la section de fonctionnement qui n'ont été ni budgétées ni provisionnées, la M4 ne le permettant pas. A ce stade, on peut identifier deux types de dépenses. D'une part, des réparations d'urgence à effectuer pour des raisons de sécurité et de mise aux normes, en particulier sur les tunnels. Il n'est pas certain que ces dépenses, ou du moins une partie d'entre elles, puissent relever de la section d'investissement car ne relevant pas de la catégorie des immobilisations comptables. C'est en tout cas l'avis du cabinet Mazars. D'autre part, des dépenses liées à des contentieux sont également possibles. En cas de condamnation, elles pourraient être relativement élevées et poser une difficulté de financement. L'emprunt n'étant pas possible pour les dépenses relevant de cette section, il faudra trouver d'autres ressources, la diminution d'autres postes de dépenses pouvant être hors d'échelle avec les sommes en jeu dans ces litiges.

## 2.2.4 Les opérateurs publics chargés de grandes opérations d'aménagement ne sont pas soumis à la M4

Les collectivités locales peuvent mener directement des opérations d'aménagement au sens du code de l'urbanisme. Cependant, hormis des opérations limitées de lotissements, l'Etat comme les collectivités locales confient les grandes opérations d'aménagement à des opérateurs spécialisés, publics ou privés.

L'existence de modalités de réalisation par le secteur privé n'apporte pas d'éléments utiles à la présente mission.

Pour le secteur public, le législateur a ouvert différentes solutions pour la réalisation de ces opérations, solutions définies par le code de l'urbanisme et le code général des collectivités territoriales.

Le code de l'urbanisme (Livre III, titre II) définit plusieurs catégories d'organismes d'exécution des opérations d'aménagement :

- a) établissements publics fonciers et d'aménagement de l'Etat (L. 321-1 à L. 321-41)
- b) associations foncières urbaines (L. 322-1 à L. 322-16),
- c) établissements publics fonciers locaux (L. 324-1 à L. 324-10),
- d) établissements publics locaux d'aménagement (L. 326-1 à L. 326-7),
- e) sociétés publiques locales d'aménagement et sociétés publiques locales d'aménagement d'intérêt national (L. 327-1 à L. 327-3),
- f) établissement public Paris La Défense (L.328-1 à L. 328-17)
- g) organismes de foncier solidaire (L.329-1),
- h) société d'économie mixte d'aménagement à opération unique (L. 32-10-1).

Les établissements publics d'aménagement de l'Etat sont soumis aux dispositions du titre III du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique et une norme spécifique (norme 23) a été ajoutée au recueil des normes comptables applicable aux établissements publics de l'Etat pour préciser les modalités de comptabilisation des opérations d'aménagement, selon des modalités proches de celles retenues en comptabilité privée pour les contrats de long terme. Ce régime adapté est jugé indispensable.

Les établissements publics fonciers locaux sont des établissements publics locaux à caractère industriel et commercial. Ils sont soumis à une norme comptable spécifique, la norme M 44.

La catégorie des établissements publics locaux de rénovation urbaine ou d'aménagement<sup>21</sup> a été créée par la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion. Il s'agit d'établissements publics locaux à caractère industriel et commercial. Aucune partie réglementaire n'a été rédigée, précisant notamment le régime budgétaire et comptable. Cependant, il semble que ce statut n'a jamais été utilisé.

Paris La Défense est soumis à la norme M4, ce qui induit des difficultés qui justifient les présentes investigations.

Les autres catégories sont soumises aux règles de la comptabilité commerciale (Plan Comptable Général).

---

<sup>21</sup> L'article L. 326-1 du code de l'urbanisme définit les établissements publics locaux de rénovation urbaine, alors que le chapitre est libellé « Etablissements publics locaux d'aménagement, », intitulé repris par l'article L. 326-2.



Par ailleurs, le CGCT définit les sociétés d'économie mixte et les sociétés publiques locales, sociétés qui peuvent être créées pour mener des opérations d'aménagement à titre principal ou secondaire. Ces sociétés sont soumises aux dispositions du code de commerce pour ce qui concerne les règles budgétaires et comptables.

Enfin, le code de la construction et de l'habitation définit la catégorie des offices publics de l'habitat (OPH). Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021<sup>22</sup>, ces établissements publics locaux à caractère industriel et commercial sont soumis aux dispositions du code de commerce pour ce qui concerne la gestion budgétaire et comptable.

En conséquence, il s'avère que tous les grands opérateurs d'opérations d'aménagement sont soumis à des règles budgétaires et comptables qui permettent le traitement des opérations d'aménagement sans obligation d'équilibre annuel, par le biais de méthodes budgétaire et comptable relevant du traitement des contrats de long terme. Les opérateurs de l'Etat sont soumis au titre III du décret GBCP. Les opérateurs des collectivités locales sont des sociétés anonymes soumises au Plan comptable général.

## 2.3 Un dispositif de contrôle insuffisant par rapport aux risques encourus par l'ensemble des acteurs

### 2.3.1 Le contrôle exercé dans le cadre de la gouvernance de l'établissement

La question de la gouvernance constitue un aspect essentiel. Il s'agit de s'assurer que l'établissement est en capacité de prendre les bonnes décisions pour permettre le développement de ce quartier d'affaires dont les enjeux dépassent largement le cadre du département des Hauts-de-Seine puisqu'il participe à l'attractivité du pays au niveau mondial compte tenu des grandes sociétés qui y sont implantées. Le suivi de la gouvernance doit aussi veiller au respect des règles de déontologie en prévenant en particulier les conflits d'intérêt des membres du conseil d'administration. Cela relève des compétences assignées au préfet par le décret statutaire de l'établissement (article R. 328-3 du code de l'urbanisme).

On notera que la situation relative à la gouvernance s'est améliorée depuis quelques mois. En effet, désormais, les séances des conseils d'administration font l'objet de réunions préparatoires associant le directeur général des services du département, la direction générale de l'établissement, les représentants de l'Etat et des différentes collectivités. Cette préparation en amont des séances du conseil d'administration ne peut que faciliter les débats et approfondir leur qualité comme le démontre la pratique pour les établissements publics de l'Etat.

La gouvernance pourrait encore être améliorée par la création au sein du conseil d'administration d'un comité d'audit et des risques. Un tel comité pourrait être institué par une délibération du conseil d'administration ayant pour objet d'aider ce dernier à suivre les questions financières de façon plus approfondie avec des temps de débats dédiés et plus longs. Il serait ainsi en mesure d'émettre des avis circonstanciés sur les budgets et les comptes de l'établissement. Ces avis ne préempteraient nullement les compétences du conseil d'administration qui demeurerait seul compétent pour les entériner ou non. Le comité d'audit, émanation du conseil d'administration, serait composé de certains de ses membres particulièrement intéressés par ces questions. Il pourrait éventuellement être présidé par une personnalité extérieure en raison de sa compétence. Mais en tout état de cause, il reviendrait au conseil d'administration d'en préciser la composition et les attributions dans le cadre de sa délibération.

---

<sup>22</sup> la loi n° 2018-1021 du 13 novembre 2018, article 88 (V) a supprimé la possibilité de gérer les OPH sous comptabilité publique.

### 2.3.2 Le contrôle interne au sein de Paris La Défense

En lien avec la préparation de la certification des comptes, le développement du contrôle interne au sein de l'établissement est indispensable. En effet, le commissaire aux comptes exigera un haut niveau et une qualité élevée de contrôle interne. Il est important que l'établissement travaille en continu à l'amélioration de son dispositif en la matière, et qu'il procède à une analyse des risques.

### 2.3.3 Le contrôle exercé par l'agent comptable

Paris La Défense est soumis au titre I du décret GBCP et donc à la comptabilité publique, c'est-à-dire, en particulier, le respect du principe de la séparation du comptable et de l'ordonnateur. L'agent comptable est chargé de veiller à la régularité des opérations comptables en s'assurant en particulier de la disponibilité des crédits avant de procéder au paiement des différentes opérations qui lui sont soumises et de la sincérité des comptes. Outre les difficultés déjà mentionnées supra (cf. 2.2), le contrôle exercé par le comptable se heurte à trois limites principales.

La première tient à la mission même du comptable public qui est d'exercer un contrôle de la régularité des opérations comptables et non pas d'évaluer les risques financiers pesant sur l'établissement dans une perspective pluriannuelle. Cette dernière responsabilité revient à l'ordonnateur et aux instances chargées du contrôle de l'établissement, à savoir le département des Hauts-de-Seine ainsi qu'au préfet dans la limite de ses attributions (cf. 2.3.5).

La seconde limite tient aux systèmes d'information et à la capacité de l'agent comptable à faire remonter correctement, utilement et de façon fiable les données comptables. En effet, la comptabilité de Paris La Défense n'est pas intégrée dans l'application HELIOS afférente aux collectivités territoriales et leurs établissements. Ainsi, l'établissement n'est pas en mesure de déposer directement de balance dans l'infocentre de la DGFIP dédié aux établissements publics nationaux. Dès lors, une balance trimestrielle est transmise au bureau CE 1C de la DGFIP chargé des autorités publiques locales, ainsi que la balance définitive, en vue de l'intégration des données de l'établissement dans la comptabilité nationale.

Paris La Défense a dû recourir par défaut au progiciel budgétaire et comptable (SIFOW) de l'EPADESA dédié à l'aménagement qui n'est donc pas paramétré au regard de l'instruction M4. Par ailleurs, l'exécution des opérations d'aménagement fait l'objet d'un suivi de gestion particulier via un logiciel (GESPROJET) jugé obsolète par l'établissement et dont le remplacement est nécessaire. Cette configuration des systèmes d'information impose des retraitements de données non automatisés, très consommateurs en temps et comportant des risques d'erreurs. Ces risques sont de plus accrus en raison du caractère vieillissant de ces deux outils informatiques. La version de SIFOW est maintenue par l'éditeur EADI uniquement au bénéfice de Paris La Défense et quant à GESPROJET, il n'est plus maintenu par l'éditeur.

Afin de remédier à cette situation, l'établissement a demandé à l'éditeur EADI de travailler à un développement du progiciel particulier de SIFOW et de remplacer GESPROJET. Parallèlement, l'éditeur, également prestataire des établissements publics fonciers ainsi que d'une partie des établissements publics d'aménagement, a proposé une nouvelle version de SIFOW déclinant les obligations budgétaires et comptables découlant de l'application du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, interfacée avec l'outil de suivi des opérations d'aménagement et tenant compte de la norme 23 du recueil des normes comptables applicables aux établissements publics de l'Etat.

La troisième limite tient à l'état d'avancement du contrôle interne comptable encore insuffisant. De création encore récente (1<sup>er</sup> janvier 2018), l'établissement ne dispose pas à ce jour d'un contrôle interne comptable complètement abouti. Néanmoins, l'agent comptable a élaboré plusieurs fiches de procédures (immobilisations, pièces justificatives des rémunérations, recettes, avances sur marchés) qui permettent de fiabiliser ces opérations. Aucun problème ou dysfonctionnement majeur n'a été

porté à la connaissance de la mission, dont l'objet n'était pas de vérifier le niveau de fiabilité comptable. L'établissement a toutefois demandé à un cabinet extérieur (Mazars) de vérifier la comptabilisation des opérations d'aménagement. Ce travail est en cours.

Quoi qu'il en soit, il importe que l'établissement (l'agent comptable en liaison avec l'ordonnateur) renforce et formalise son contrôle interne comptable en se dotant d'une cartographie des processus, d'une analyse des risques et d'un plan d'action associé dans les meilleurs délais. Cette démarche prospective et préventive est indispensable au regard des enjeux financiers portés par l'établissement.

#### **2.3.4 Le contrôle exercé par le département des Hauts-de-Seine en tant qu'autorité de tutelle**

Le département des Hauts-de-Seine, en tant que tutelle de fait, est en responsabilité de contrôler l'établissement public. Il exerce essentiellement cette mission à travers les responsabilités spécifiques conférées par la désignation de neuf représentants au conseil d'administration (sur 17 administrateurs) dont le président de l'établissement.

L'exercice de cette responsabilité n'est pas consolidé par un dialogue permanent et serré entre l'administration départementale et la direction générale de l'établissement public, portant tant sur le programme d'activité que sur le budget et les comptes. Pourtant, le conseil départemental est aussi le principal financeur au titre de la convention partenariale relative au financement de Paris La Défense (2018-2027) avec un apport de 30 M€ par an sur un total de 412 M€. A ce titre, un dialogue spécifique sur l'utilisation de ces fonds pourrait être justifié.

De même, l'inspection générale du département ne s'est pas encore penchée sur les activités et les comptes de l'établissement public.

La direction générale de l'établissement public a engagé en 2021 des démarches pour mettre en place des modalités de dialogue plus régulier avec les différentes directions compétentes du conseil départemental, notamment la direction des finances et la direction générale adjointe en charge de l'aménagement.

#### **2.3.5 Le contrôle exercé par le préfet**

Ce contrôle est d'une double nature avec un contrôle de légalité sur les actes et un contrôle budgétaire sur les aspects financiers.

On peut s'interroger sur la portée réelle du contrôle budgétaire exercé par le Préfet. Il s'agit d'un contrôle portant sur la bonne application des articles R. 221-35 à R. 221-52 du code général des collectivités territoriales et en particulier sur le strict respect de l'équilibre des sections de fonctionnement et d'investissement. Ce contrôle ne porte pas sur la soutenabilité financière de Paris La Défense dans une perspective pluriannuelle, d'analyse des risques et de la performance. Cela n'entre pas dans le cadre de ses missions ni, d'ailleurs, des moyens et de l'expertise dont il peut disposer auprès de ses services (DRIEAT - UT 92, DRFIP/DDFIP).

Seule la chambre régionale des comptes appréhenderait cet aspect du contrôle financier à l'occasion de ses contrôles a posteriori. A ce jour, il n'y a pas encore eu un tel contrôle. Le préfet peut d'ailleurs saisir la chambre régionale des comptes en cas de difficulté ou de situation à risque. Compte tenu des enjeux financiers portés par Paris La Défense et de leurs éventuelles conséquences pour l'Etat qui pourrait être considéré comme responsable en dernier ressort<sup>23</sup>, cette faculté de saisine par le préfet est importante.

---

<sup>23</sup> En raison notamment des prérogatives qu'il a conservées, par exemple en matière d'autorisation d'urbanisme et d'aménagement.

Le préfet est aussi investi d'autres responsabilités de contrôle, portant notamment sur la légalité des actes<sup>24</sup>, les conflits d'intérêt des membres du conseil d'administration<sup>25</sup> (cf. supra 2.1.1).

### 2.3.6 La certification des comptes par un commissaire aux comptes

Comme la plupart des établissements publics d'aménagement de l'Etat, l'EPADESA faisait certifier ses comptes par un commissaire aux comptes.

Cependant, cette démarche n'a pas été poursuivie lors de la fusion ; les comptes du premier exercice de Paris La Défense (2018) n'ont pas été soumis à l'examen d'un commissaire aux comptes. Cette situation perdure depuis lors. D'après l'établissement, soumettre les comptes dans l'état où ils sont serait problématique, avec un risque important qu'ils ne soient, in fine, pas certifiés. Pour la direction générale, les difficultés évoquées ci-dessus (cf. supra 2.2.1) justifient cette position. Cependant, l'intérêt et le besoin d'une certification sont reconnus, notamment afin de conforter la crédibilité de l'établissement vis-à-vis de ses principaux partenaires, et notamment les opérateurs immobiliers et les investisseurs de rang international que La Défense a aussi pour mission d'attirer.

Dans cette perspective, l'établissement a missionné le cabinet Mazars en 2021 pour une mission préparatoire à la certification.

Au moment de la mission, l'objectif de l'établissement est de procéder à une certification à blanc des comptes 2022, après prise en compte des recommandations de la mission préparatoire. Comme ces comptes auront été traités par le nouveau logiciel comptable, leur présentation sera aussi fiabilisée.

**Recommandation 3. Renforcer l'ensemble des dispositifs en matière de contrôle des risques, notamment budgétaires et comptables, et notamment :**

- **créer un comité d'audit et des risques au sein du conseil d'administration, associant des personnalités compétentes ;**
- **déployer une analyse des risques et faire entériner l'analyse par le conseil d'administration ;**
- **mettre en place un contrôle interne budgétaire et comptable, appuyé par des outils informatiques pertinents ;**
- **tirer les conséquences de l'analyse actuellement menée sur les conditions minimales à remplir pour solliciter la certification des comptes, en visant de faire certifier les comptes de l'exercice 2023 ;**
- **préciser les objectifs des contrôles exercés par le préfet au titre des diverses dispositions législatives, spécifiques ou non, les tracer et les consolider.**

---

<sup>24</sup> Code de l'urbanisme, L. 328-14

<sup>25</sup> Code de l'urbanisme, R. 328-3

### 3 Analyse des solutions possibles et préconisations

La mission a identifié six solutions possibles aux problèmes rencontrés par l'établissement Paris La Défense. Ces solutions sont détaillées dans six fiches en annexe 2.

- adoption du plan comptable général, répondant aux spécificités de l'établissement (solution dite « Adoption du PCG ») ;
- création de filiales pour porter les opérations d'aménagement, sous statut de société publique locale (solution « Filiales SPL ») ;
- rattachement au recueil des normes comptables applicable aux établissements public d'aménagement de l'Etat, y compris la norme 23 relative à la comptabilisation des opérations d'aménagement (solution « Normes EPA Etat ») ;
- transformation de l'établissement en société publique locale (solution « SPL ») ;
- adoption de normes complémentaires à la M4, donnant un cadre budgétaire et comptable au traitement des opérations d'aménagement dans la comptabilité des collectivités locales et de leurs établissements publics soumis à cette norme (solution « M4 revue ») ;
- rattachement à la norme comptable M31 des offices publics de l'habitat (solution « Norme OPH »).

La mission n'a pas approfondi la solution consistant à valider les pratiques actuelles par une simple lettre du ministère chargé des comptes publics. Une telle solution ne traitant pas les problèmes rencontrés, elle ne peut être qu'une solution d'attente, sécurisant un peu la direction générale de l'établissement et les personnes en charge des contrôles budgétaires et comptables. Selon les délais nécessaires à la mise en place d'une solution pérenne, il conviendra donc de consolider cette pratique, sur la base des analyses et conclusions du cabinet Mazars relatifs à la sécurisation des comptes.

La mission n'a pas examiné non plus la transformation en établissement public d'aménagement de l'Etat, expressément exclue de son mandat par la lettre de commande.

A noter que certaines des solutions présentées avaient été évoquées lors des échanges entre l'établissement, la direction générale des finances publiques et la direction générale des collectivités locales. La mission a repris et approfondi les analyses développées lors de l'examen de ces solutions par les parties concernées.

La mission a retenu cinq critères synthétiques pour l'analyse comparée des six solutions. Ces critères sont évalués sur trois niveaux :

	Sans objet / mesure simple à mettre en œuvre / mesure bien adaptée aux problèmes à résoudre
	Mesure délicate à mettre en place / existence de risques importants (juridiques, politiques...)
	Impossibilité pratique / remise en cause de principes fondamentaux / difficulté majeure

#### a/Complexité législative

Ce critère prend en compte le besoin ou non de procéder par voie législative à des modifications du code de l'urbanisme, voire d'autres codes.

## b/ Complexité réglementaire

Ce critère prend en compte l'importance des mesures réglementaires à prendre, ainsi que les difficultés pouvant être induites par ces mesures.

## c/ Impact sur gouvernance locale

Ce critère évalue les incidences sur la répartition des pouvoirs entre collectivités locales induites par les modifications juridiques apportées à l'établissement.

## d/ Robustesse

Ce critère évalue la capacité de la solution à répondre aux difficultés rencontrées par l'établissement. L'appréciation « vert » est retenue pour les seules solutions qui adossent complètement l'établissement sur des cadres préexistants et appropriés à l'ensemble de ses activités.

## e/ Calendrier de mise en œuvre

Ce critère évalue les délais de mise en œuvre de la solution. Pour les solutions « Adoption du PCG » et « Filiales SPL », la cotation « vert » est liée à la possibilité de prendre les mesures législatives limitées qui sont nécessaires dans le cadre de la loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite loi 3DS.

Tableau 2 : examen comparatif des six solutions étudiées

	Adoption du PCG	Filiales SPL	Normes EPA Etat	SPL	M4 revue	Norme OPH
<b>Complexité législative</b>						
<b>Complexité réglementaire</b>						
<b>Impact sur gouvernance locale</b>						
<b>Robustesse</b>						
<b>Calendrier de mise en œuvre</b>	Si 3DS	Si 3DS				
<b>Observations</b>	Exception au régime budgétaire et comptable des SPIC locaux	Interférence politique avec le devenir de la métropole	Peut être perçu comme remise en cause du caractère local de PLD	Questionne le périmètre des compétences de PLD (pouvoir de police)	Risque de blocage La demande de dérogation ne concernerait que PLD	Les OPH sont désormais soumis au PCG

Sur la base de ces analyses, les conclusions de la mission sont les suivantes.

Pour des raisons diverses, les solutions « SPL », « M4 revue » et « OPH » ne peuvent pas être mises en œuvre dans des délais raisonnables et soulèvent, pour les deux premières, des questions de principe importantes qu'il ne semble pas pertinent de soulever pour traiter un cas particulier. La mission suggère de ne pas approfondir ces trois solutions plus avant.

La solution « Normes EPA Etat » consiste à référer le système budgétaire et comptable de l'établissement public Paris La Défense, établissement de la sphère locale, à caractère industriel et commercial, aux dispositions retenues pour la gestion des établissements publics d'aménagement de l'Etat. Cette solution s'avère délicate. En effet, elle crée un lien entre les univers de gestion budgétaire et comptable de l'Etat et des collectivités locales, lien dont l'existence pourrait induire des conséquences diverses et non souhaitables. La mission estime que cette solution, quoique rassurante dans son principe, pourrait s'avérer difficile à mettre en œuvre sur le plan politique mais aussi juridique. De ce fait, elle ne la recommande pas.

La solution « Filiales SPL » consiste à autoriser l'établissement public à créer des filiales pour ses missions d'aménagement. Cette solution est facile à mettre en œuvre sur le plan législatif et ne nécessite pas de modifications réglementaires. Cependant, sa mise en œuvre opérationnelle soulève des difficultés politiques au niveau local, le département des Hauts-de-Seine et les communes ne pouvant pas entrer au capital de ces filiales, sauf à en étendre le champ de leurs compétences. Cette solution ne règle pas non plus les difficultés induites par d'autres risques auxquels l'établissement est ou pourrait être exposé à court terme (contentieux, remise en état des tunnels).

La solution « Adoption du PCG » est aussi facile à mettre en œuvre. Elle est efficace et robuste. Cependant, bien qu'il existe des précédents (l'établissement public administratif « Pôle Emploi », les établissements publics industriels et commerciaux, « Agence française de développement » et « Agence française d'expertise internationale »), elle nécessite de prendre une disposition législative. Elle nécessite également au préalable un arbitrage interministériel justifiant de ne pas appliquer le régime budgétaire et comptable des services publics locaux industriels et commerciaux à Paris La Défense en raison de sa très grande spécificité.

La mission estime que les dispositions législatives limitées des solutions « Filiales SPL » et « Adoption du PCG » pourraient encore être soumises au parlement dans le cadre de l'examen en décembre 2021 de la loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite loi 3DS. Des ajustements réglementaires seront nécessaires (mise en conformité de l'article R. 328-13 du code de l'urbanisme). Il s'agit de mesures simples et l'établissement public pourrait alors basculer dans le nouveau régime pour l'exercice 2023.

Pour la mission, la soumission de l'établissement public aux dispositions du code de commerce relatives à la gestion budgétaire et comptable apporte une solution plus globale et sûre aux enjeux variés auxquels est confronté l'établissement public Paris La Défense.

**Recommandation 4. Soumettre l'établissement public Paris La Défense aux dispositions du code de commerce relatives à la gestion budgétaire et comptable. A défaut, autoriser l'établissement à créer des filiales, de statut de sociétés publiques locales, pour l'exercice des missions d'aménagement.**

François Noisette



Ingénieur général  
des ponts, des eaux  
et des forêts

François Raymond



Contrôleur général  
économique et financier





# Annexes

# 1 Lettre de mission



Paris, le 10 MAI 2021

Nos références : MEF1421-00527

CGEDD n° 013942-01

## NOTE

**Madame la Cheffe du contrôle général économique  
Monsieur le Vice-président du conseil général de l'environnement et du  
développement durable**

**Objet : Note sur l'évolution du cadre budgétaire et comptable de l'établissement public *Paris La Défense***

L'établissement public *Paris La Défense* créé le 1<sup>er</sup> janvier 2018 est un établissement public local chargé de l'exploitation d'un service public à caractère industriel et commercial et soumis, à ce titre, au cadre budgétaire et comptable correspondant, à savoir l'Instruction M.4.

Ce cadre s'avère en pratique difficilement conciliable avec l'activité principale d'aménagement de *Paris La Défense* tant dans son volet budgétaire que comptable :

- les contrats à long terme de l'activité d'aménagement nécessitent une comptabilisation de la marge au fur et à mesure de l'avancement, qu'il est difficile de concilier avec la présentation à l'équilibre d'un budget annuel tel que le prévoit l'Instruction M.4 ;
- le caractère limitatif des crédits budgétaires complique la prise en compte des aléas dans les prévisions budgétaires, étant donné que l'établissement ne peut dépasser le montant des crédits fixés par chapitre budgétaire.

Les solutions actuellement envisagées pour contourner ces difficultés, reposant notamment sur une comptabilisation hors résultat de l'exercice de l'incidence des événements non budgétés, ne permettent pas de traduire le niveau de performance économique réelle de l'établissement et induisent de fait un risque d'insincérité de ses états financiers.

Cette situation paraît atypique au regard du cadre budgétaire et comptable applicable aux autres aménageurs du secteur de l'aménagement public qui ne connaissent pas les mêmes contraintes budgétaires, qu'ils soient soumis au titre III du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique ou aux règles applicables aux entreprises industrielles et commerciales.

Dès lors, nous souhaitons vous confier une mission afin de déterminer les pistes les plus pertinentes de changement du cadre budgétaire et comptable de l'établissement.

1/2

139 rue de Bercy – 75572 Paris  
Cedex 12

Le Bureau des généraux des services économiques et financiers est en œuvre un traitement automatisé d'informations nominatives dans le cadre de la police et d'ordre de la correspondance à laquelle fait suite la présente lettre. Conformément aux articles 34 à 36 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'information, aux fichiers et aux bases de données, toute personne concernée bénéficie d'un droit d'accès et de rectification à ses informations nominatives. Ce droit s'exerce par courrier au ministère de l'Économie, des Finances et de la Prévoyance - Bureau des généraux - 75x PCS - Télécopie 181 - 139 rue de Bercy 75572 PARIS Cedex 12.

Tout d'abord vous procéderez à un diagnostic de la situation actuelle en analysant le caractère surmontable ou non, à cadre budgétaire et comptable inchangé, des difficultés relevées ci-avant. Vous vous attacherez ensuite à examiner la situation des autres établissements ayant une activité comparable d'aménagement ou à caractère industriel et commercial.

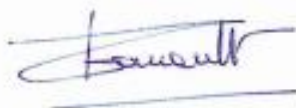
Puis vous étudierez les différentes pistes permettant de répondre aux enjeux d'attractivité de Paris La Défense et à son développement. Vous veillerez à documenter les implications de ces différentes pistes :

- les modifications des textes législatifs et/ou réglementaires qui seraient nécessaires ;
- leur cohérence et leur impact au regard des principes qui régissent la gestion publique (risques éventuels de contagion à d'autres établissements, lisibilité des textes et normes applicables aux établissements nationaux ou locaux, etc.) ;
- le nécessaire maintien d'un contrôle juridique et budgétaire de l'État sur une structure exerçant une activité dont les enjeux dépassent le cadre départemental ;
- la gestion comptable opérationnelle de l'établissement, qu'il s'agisse du système d'information ou de la production d'états financiers exploitables, dans l'éventualité d'une future certification des comptes de PLD.

Ces pistes peuvent consister aussi bien en une nouvelle organisation de l'établissement (par filialisation de l'activité d'aménagement par exemple) qu'en un changement de son statut juridique, étant précisé que la transformation en établissement public national doit être écartée.

Pour effectuer vos travaux, vous bénéficierez du concours des services de la Direction Générale des Finances Publiques, de la Direction Générale du Trésor (Fin Infra), de la Direction du Budget, de la Direction Générale des Collectivités Locales et de la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, ainsi que naturellement de l'établissement.

Vous voudrez bien nous remettre votre rapport d'ici à la fin du mois de juin 2021. Des points d'information réguliers seront effectués auprès de nos cabinets respectifs.



**Jacqueline GOURAULT**  
Ministre de la Cohésion des territoires et  
des relations avec les collectivités territoriales



**Olivier DUSSOPT**  
Ministre délégué chargé  
des comptes publics

## 2 Analyse des solutions possibles

La mission a examiné six solutions, présentées dans les six fiches suivantes. Le plan de ces fiches est, sauf exception, le suivant : description de la solution, avantages, inconvénients, mesures à prendre. Cette dernière rubrique est plus détaillée pour les solutions dont la faisabilité est suffisante pour justifier d'un amorçage de la réflexion sur la mise en œuvre.

Les six solutions examinées sont :

1. adoption du plan comptable général, répondant aux spécificités de l'établissement (solution « Adoption du PCG »),
2. création de filiales pour porter les opérations d'aménagement, sous statut de société publique locale (solution « Filiales SPL »),
3. rattachement au recueil des normes comptables applicable aux établissements public d'aménagement de l'Etat y compris la norme 23 relative à la comptabilisation des opérations d'aménagement (solution « Normes EPA Etat »),
4. transformation de l'établissement en société publique locale (solution « SPL »),
5. adoption de normes complémentaires à la M4, donnant un cadre budgétaire et comptable au traitement des opérations d'aménagement dans la comptabilité des collectivités locales et de leurs établissements publics soumis à cette norme (solution « M4 revue »),
6. rattachement à la norme M31 des offices publics de l'habitat (solution « Norme OPH »).

## 2.1 Adoption du cadre budgétaire et comptable régi par le code de commerce

### 2.1.1 Description de la solution

Cette solution consiste à soumettre Paris La Défense aux règles applicables aux entreprises industrielles et commerciales en matière de gestion financière et comptable, selon les dispositions du code de commerce. Les 300 entreprises publiques locales dans le champ de l'aménagement sont soumises à ces règles, tout comme les aménageurs et opérateurs immobiliers privés. Enfin, la comptabilité privée a finalement été retenue pour tous les offices publics de l'habitat<sup>26</sup>.

L'expérience accumulée par les entreprises publiques locales et les offices publics de l'habitat<sup>27</sup> engagés dans des opérations d'aménagement de toute taille est désormais conséquente. Le choix récent de généraliser la soumission aux règles du code de commerce pour les offices publics de l'habitat laisse à penser que cette solution n'est pas plus risquée que la soumission à des règles de comptabilité publique.

Cette option a déjà été retenue pour plusieurs organismes : Pôle emploi, l'Agence française de développement, l'Agence française d'expertise technique internationale.

Ainsi, à titre d'exemple, Pôle Emploi est une institution régie par des dispositions du code du travail (livre III, titre 1<sup>er</sup>, chapitre II). Si l'article L. 5312-1 institue une « institution publique nationale dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière », l'article R. 5312-1 spécifie que « Pôle Emploi est un établissement public à caractère administratif ». Une disposition législative (art. L. 5312-8) soumet Pôle Emploi aux règles de la gestion financière et comptable privée<sup>28</sup>.

Des dispositions législatives et réglementaires organisent le contrôle de l'institution en matière budgétaire et comptable :

- Article L. 5312-5, alinéa 3 : « *Le conseil d'administration désigne en son sein un comité d'audit et un comité d'évaluation.* »
- Article R. 5312-20 : « *Les comptes de Pôle emploi sont certifiés par deux commissaires aux comptes.* »
- Article R. 5312-21 : « *Pôle emploi est soumis au contrôle économique et financier de l'Etat dans les conditions prévues par le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. Pôle emploi est soumis au contrôle de la Cour des comptes.* »

Enfin, le contrôleur général économique et financier participe aux réunions du conseil d'administration, avec voix consultative (au même titre que le directeur général)<sup>29</sup> et aux réunions du comité d'audit<sup>30</sup>.

---

<sup>26</sup> Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, article 88, modifiant l'article L. 421-17 du code de la construction et de l'habitation.

<sup>27</sup> Les offices les plus importants pouvaient choisir une gestion sous comptabilité privées depuis les années la loi n° 71-580 du 16 juillet 1971 relative aux habitations à loyer modéré, loi qui avait ouvert la possibilité d'adopter le statut d'office public d'aménagement et de construction (OPAC), des établissements publics industriels et commerciaux qui pouvaient opter pour une gestion publique ou une gestion privée, tant pour la gestion budgétaire et comptable que pour le statut de leur personnel.

<sup>28</sup> Article L. 5312-8 « L'institution est soumise en matière de gestion financière et comptable aux règles applicables aux entreprises industrielles et commerciales. »

<sup>29</sup> Article R. 5312-10

<sup>30</sup> Article R. 5312-14, al. 2

L'Agence française de développement<sup>31</sup> et l'Agence française d'expertise technique internationale<sup>32</sup> précitées sont également soumises aux règles de la comptabilité commerciale.

### 2.1.2 Avantages

Le conseil départemental des Hauts-de-Seine a la tutelle de plusieurs organismes publics d'aménagement et/ou de construction sous gestion privées, et notamment la SEM d'aménagement, CITALLIOS, contrôlée via l'établissement public interdépartemental Yvelines / Hauts-de-Seine. Avec 24M€ de capital social et 36 M€ de fonds propres au 31 décembre 2018, une activité pour cette même année de 145 M€ d'investissement et un résultat de 377 k€, CITALLIOS est d'une taille comparable à Paris La Défense.

Paris La Défense étant soumis aux mêmes règles comptables, la collectivité pourra plus aisément exercer sa tutelle et le pilotage de l'établissement, en s'appuyant sur la possibilité de comparaison entre ses deux opérateurs de référence.

Symétriquement, l'établissement pourra s'appuyer sur l'expérience accumulée des 300 entreprises publiques locales dans le secteur de l'aménagement (sur 1300 environ en France). Les capacités d'accompagnement de ce réseau (Fédération des élus des Entreprises publiques locales) sont importantes, tant au profit des élus membres des instances dirigeantes que des directions et des équipes.

En matière de contrôles, l'établissement public sera soumis *a minima* aux dispositions qui s'appliquent aux entreprises publiques locales.

a/ Diligences des collectivités représentées au conseil d'administration.

b/ Les contrôles prévus par le code de commerce, comprenant notamment le contrôle par un commissaire aux comptes et la cotation par la Banque de France<sup>33</sup>.

c/ Les contrôles publics prévus par la réglementation, et notamment<sup>34</sup> :

- le contrôle du représentant de l'Etat, qui porte sur la légalité des délibérations des collectivités locales membres de l'établissement, et notamment celles relatives aux conventions et financements apportés à Paris La Défense ;
- le contrôle financier de la chambre régionale des comptes qui porte sur la vérification des comptes (art. L. 211-4 du code de juridiction financière) et le contrôle de gestion (art. L. 211-8 du même code) ;
- le statut des représentants élus des collectivités locales et de leurs groupements.

La spécificité de Paris La Défense permet de maintenir les dispositions renforcées spécifiques de contrôle confiées par le code de l'urbanisme au préfet de région en matière de contrôle.

### 2.1.3 Difficultés

Le recours au régime financier et comptable du secteur privé se heurte néanmoins à deux obstacles.

---

<sup>31</sup> Cf. article R. 515-23 du code monétaire et financier

<sup>32</sup> Cf. article 21 du décret n° 2014-1656 du 29 décembre 2014 relatif à l'Agence française d'expertise technique internationale

<sup>33</sup> Cotation dite « FIBEN » assurée par la Banque de France sur toutes les entreprises.

<sup>34</sup> Le maintien d'un agent comptable public ne paraît pas indispensable à la mission qui propose d'aligner le régime comptable de Paris La Défense sur celui de Pôle emploi, de l'Agence française de développement ou de l'Agence française d'expertise technique internationale.

Le premier est de nature politique : cette solution, certes déjà retenue pour plusieurs organismes, renforcera le caractère très spécifique de cet établissement public et limitera la possibilité pour l'Etat de s'appuyer sur son expérience de pilotage de ses propres établissements publics d'aménagement pour assurer les contrôles spécifiques qu'il entend conserver en raison de l'intérêt national du quartier d'affaire et des opérations d'aménagement limitrophes.

Le second est de nature juridique : les dispositions particulières doivent être complètement définies dans le code de l'urbanisme, faute de référence possible aux dispositions arrêtées pour une catégorie d'établissements publics existante (au sens de l'article 34 de la constitution).

#### 2.1.4 Mesures à prendre

a/ Modifier et compléter les dispositions législatives régissant l'établissement public Paris La Défense, et notamment (sous réserve d'expertise et de mise au point par les services compétents) :

- article L. 328-8 : compléter l'alinéa 3 par « Le conseil d'administration désigne en son sein un comité d'audit et un comité d'évaluation ».
- Article L. 328-14 :
  - ajouter un premier alinéa (nouvel alinéa 1) « L'établissement est soumis en matière de gestion financière et comptable aux règles applicables aux entreprises industrielles et commerciales. »
  - alinéa 1, renuméroté 2 : supprimer « et le contrôle budgétaire » car ce dernier n'a plus de raison d'être compte tenu de la soumission de l'établissement aux règles du Plan comptable générale.
  - supprimer l'actuel alinéa 2 « Le comptable de l'établissement public est un comptable public nommé par le préfet de la région d'Ile-de-France, après avis du directeur régional des finances publiques. »

Pour la mission, il n'y a pas lieu de modifier l'article L. 328-1 existant car l'appartenance à la sphère locale, d'une part, le caractère industriel et commercial, d'autre part, de Paris La Défense, ne sont pas contestables. Les spécificités de l'établissement ne portent pas sur ces caractéristiques générales mais sur la nature des missions confiées, le rôle spécifique de l'Etat et d'autres points détaillés dans le corps du rapport.

b/ Modifier et compléter les dispositions réglementaires régissant l'établissement public Paris La Défense, et notamment (sous réserve d'expertise et de mise au point par les services compétents) :

- Article R. 328-4 : compléter par un alinéa « II – règlement intérieur : Le conseil d'administration se dote d'un règlement intérieur relatif à son fonctionnement. Ce règlement intérieur détermine notamment la composition et les attributions du comité d'audit et du comité d'évaluation prévus à l'article L. 328-8 ainsi que les conditions dans lesquelles ceux-ci peuvent avoir recours à des compétences extérieures. Le préfet assiste aux réunions du comité d'évaluation. »
- Remplacer l'article R. 328-13 par les dispositions suivantes : « Les comptes de Paris La Défense sont certifiés par un commissaire aux comptes. Paris La Défense est soumis au contrôle de la chambre régionale des comptes. »

Ces modifications passent par un décret en Conseil d'Etat.

Les propositions de rédaction restent à travailler par les services compétents.

## 2.2 Création de filiales de Paris La Défense Aménagement

### 2.2.1 Description de la solution

La création de filiales de statut approprié est une solution couramment mobilisée dans les groupes pour individualiser la gestion des opérations importantes et/ou risquées. C'est notamment le cas dans le secteur immobilier, avec la constitution de sociétés civiles immobilières (SCI) créées pour chaque opération. Cette stratégie permet de rassembler de façon claire tant pour l'interne que pour les partenaires extérieurs, l'ensemble des responsabilités dans une seule main et de mettre en place un dispositif approprié, associant, en tant que de besoin, les partenaires adéquats.

Il s'agirait donc que pour chaque « affaire », Paris La Défense crée une filiale, sous le statut de société publique locale, et lui confie la gestion complète de l'opération. Conformément au droit régissant les sociétés publiques locales, un deuxième actionnaire doit être mobilisé pour chaque filiale créée. De nombreux membres de Paris La Défense sont légitimes sur la base de leurs intérêts à agir : la (ou les) communes concernées par l'opération envisagée et la métropole du Grand Paris (au titre de l'intérêt métropolitain incontestable de l'aménagement de La Défense). Cependant, la dévolution de la compétence « aménagement » à la métropole, représentée en l'occurrence par l'établissement public territorial 4 Paris Ouest La Défense<sup>35</sup>, ne permet pas aux communes d'entrer au capital de ces SPL filiales, sauf à s'appuyer sur une autre compétence que la SPL mobiliserait pour conduire ses opérations. Ce point est analysé plus en détail infra au 2.3.3.6.

Collectivité de référence, le département des Hauts-de-Seine a aussi un intérêt évident à agir ; cependant, en l'absence de compétence d'aménagement, il reste à vérifier sa capacité juridique à entrer au capital d'une telle société. Il en va de même pour la région. Et il est probable que la ville de Paris, dernière collectivité représentée au conseil d'administration, ne puisse pas intervenir dans ce cadre.

Dotée de l'autonomie juridique et financière, chaque filiale opère sous le contrôle analogue de l'établissement et ses comptes sont vérifiés par un commissaire aux comptes. Une convention de moyens peut être envisagée, visant à mobiliser les personnels et les capacités de l'établissement pour conduire les opérations actuellement menées en interne. Les sociétés publiques locales sont des sociétés anonymes soumises aux règles du code de commerce, ce qui règle les difficultés budgétaires et comptables. Les emprunts nécessaires à la conduite des opérations, enfin, peuvent être garantis par l'établissement public.

Comptabilisée comme un actif financier, la remontée comptable dans un budget tenu selon la norme M4 est possible et ne pose pas de difficultés significatives.

### 2.2.2 Avantages

#### 2.2.2.1 Gestion budgétaire et comptable

La filialisation des activités d'aménagement permet de distinguer les régimes de gestion budgétaire et comptable des opérations d'aménagement et des autres activités de l'établissement. Ces avantages sont notamment les suivants :

- gestion budgétaire et comptable des opérations d'aménagement dans le référentiel du Plan Comptable Général,
- délimitation des principaux risques d'aménagement dans des sociétés ad hoc,

---

<sup>35</sup> L'établissement public territorial 4 regroupe les communes des Hauts-de-Seine suivantes : Courbevoie, Garches, La Garenne-Colombes, Levallois-Perret, Nanterre, Neuilly-sur-Seine, Puteaux, Rueil-Malmaison, Saint-Cloud, Suresnes et Vaucresson.



- transfert des actifs concernés en section d'investissement (les participations au capital sont des investissements),
- association directe des collectivités les plus concernées à la gestion et au pilotage des opérations, avec une implication plus forte que la seule participation à des comités de pilotage, alors que les pouvoirs d'urbanisme sont dans les mains du préfet,
- simplicité de la mise en place,
- financement des opérations d'aménagement par l'emprunt (financement de projet), le cas échéant les filiales pouvant obtenir la garantie de l'établissement public,
- contrôle des comptes de chaque filiale par un commissaire aux comptes, consolidé par le dispositif de contrôle de l'établissement (contrôle interne + commissaire aux comptes + comité d'audit),
- pas de remise en cause du régime budgétaire et comptable auquel l'établissement public est soumis par le jeu des dispositions de l'article R. 328-13 en vigueur.

### 2.2.2.2 Pouvoir d'initiative en matière d'aménagement

Les sociétés publiques locales agissent pour le compte de leurs membres, qui conservent l'initiative des opérations d'aménagement, confiées à la société publique locale sans consultation publique. En effet, dans la mesure où les modalités de contrôle de la société publique locale relèvent du niveau du « contrôle analogue »<sup>36</sup> au sens de la réglementation européenne, les contrats entre la collectivité et son émanation ne sont pas soumis à l'obligation de mise en concurrence. Par contre, et en application de cette exigence de contrôle total, la société publique locale n'a pas le pouvoir d'initiative pour engager ou modifier substantiellement un service public, en l'occurrence une opération d'aménagement.

C'est donc bien l'établissement public qui conservera l'initiative pour créer une opération d'aménagement (et notamment définir son périmètre), en arrêter les conditions de réalisation (programme général, plan d'affaires...), etc. Une convention de concession ou d'affermage devra être passée avec la filiale, sans mise en concurrence. Cependant, en application de l'article L. 327-1, al. 5 du code de l'urbanisme, la filiale pourra mener les études de réalisation si elle a été créée assez tôt, et procéder, le cas échéant, aux acquisitions foncières en bénéficiant et toutes autres activités concourant à l'aménagement.

### 2.2.2.3 Contrôle

Les filiales de Paris La Défense seraient soumises à plusieurs contrôles de nature à conforter le pilotage de l'établissement lui-même. En effet, les sociétés publiques locales sont soumises à différents dispositifs de contrôle externe, dont la complémentarité est de nature à éclairer le directeur général et le conseil d'administration de l'établissement dans l'exercice de leurs compétences respectives.

Trois catégories de contrôles peuvent être identifiées.

a/ le contrôle analogue que l'établissement devra mettre en place pour assurer le pilotage et la gouvernance de ses filiales, en liaison avec les actionnaires minoritaires.

b/ Les contrôles prévus par le code de commerce, comprenant notamment le contrôle par un commissaire aux comptes et la cotation par la Banque de France<sup>37</sup>.

c/ Les contrôles publics prévus par la réglementation, et notamment les contrôles listés ci-dessous.

---

<sup>36</sup> Principe dit « *in house* »

<sup>37</sup> Cotation dite « FIBEN » assurée par la Banque de France sur toutes les entreprises.

- Le contrôle du représentant de l'Etat, qui porte sur la légalité des délibérations des collectivités actionnaires<sup>38</sup> et sur le contrôle direct de certains actes de la SPL, comme détaillé à l'article CGCT L. 1524-2 : délibérations du conseil d'administration ou de surveillance et de l'assemblée générale, comptes annuels et rapports du commissaire au compte. Le représentant de l'Etat peut saisir la chambre régionale des comptes si les actes soumis conduisent à aggraver fortement les charges ou les risques de garantie supportés par les collectivités actionnaires.
- Le contrôle financier de la chambre régionale des comptes qui porte sur la vérification des comptes (art. L. 211-4 du code de juridiction financière) et le contrôle de gestion (art. L. 211-8 du même code).
- Le statut des représentants élus des collectivités locales et de leurs groupements.

### 2.2.3 Difficultés

La mise en place de cette solution nécessite des adaptations du code de l'urbanisme. En effet, il convient de traiter les sujets suivants :

#### 2.2.3.1 Capacité à créer une filiale d'aménagement

Les sociétés publiques locales et les sociétés publiques locales d'aménagement sont normalement créées par les « *collectivités territoriales et leurs groupements* »<sup>39</sup>. Cependant, Paris La Défense dispose de prérogatives particulières. En effet, l'article L. 328-6, dispose que « *Sous réserve que leur objet concourt directement à la réalisation de ses missions et sous réserve des compétences dévolues à d'autres personnes publiques, Paris La Défense est habilité à :*

- 1° [...]
- 2° *Acquérir ou céder des participations dans des sociétés publiques locales d'aménagement définies à l'article L. 327-1 pour l'exercice de sa mission mentionnée à l'article L. 328-2.* »

L'établissement est donc bien autorisé à s'appuyer sur des sociétés publiques locales pour conduire ses opérations d'aménagement. Cependant, et bien qu'il « *soit assimilé à un groupement de collectivités territoriales au sens et pour l'application des dispositions régissant les sociétés mentionnées aux 1° et 2° du présent article* », l'établissement ne peut pas prendre l'initiative de créer une SPL pour prendre en charge une opération d'aménagement, alors qu'il est habilité à prendre une telle initiative pour créer des SPL contribuant à sa mission de gestion et de promotion du quartier d'affaires.

Il convient donc de prévoir une modification législative pour permettre à l'établissement de créer des filiales pour l'exercice de ces missions d'aménagement.

#### 2.2.3.2 Restriction sur le choix statutaire de la filiale

Pour la compétence aménagement, l'habilitation conférée par l'article L. 328-6 ne porte que sur les SPL d'aménagement. Sans méconnaître l'intérêt des dispositions spécifiques à ces sociétés publiques locales, cette restriction ne semble pas reposer sur une analyse approfondie des avantages et inconvénients des différents types de sociétés publiques locales.

Après un premier examen, il ne semble pas que la restriction aux seules SPL d'aménagement soit une difficulté pour Paris La Défense. En effet, ces SPL ont même des capacités accrues pour la réalisation d'opérations d'aménagement, notamment la possibilité de recevoir délégation pour les expropriations, préemption et de droit de priorité en dehors d'une concession d'aménagement.

---

<sup>38</sup> Les décisions du conseil d'administration de Paris La Défense sont soumises au contrôle de légalité et l'établissement peut donc être considéré comme une collectivité actionnaire pour la mise en œuvre de ces dispositions de contrôle,

<sup>39</sup> CGCT, art. L. 1531-1, al. 1 et CU, art. L. 327-2, al. 1

Cependant, il semble que les collectivités qui créent des sociétés publiques locales pour mener des opérations d'aménagement choisissent plus souvent de s'appuyer sur les dispositions du code général des collectivités territoriales avec des SPL de « droit commun ».

Il est probable qu'il soit plus judicieux que Paris La Défense conserve cette prérogative (qui ne pose pas de problèmes de budget ou de gestion) et remette à ses filiales les terrains acquis, avec sans doute deux réserves, relatives d'une part à la prise de possession anticipée qui ne permet peut-être pas de céder le terrain et d'autre part aux droits de mutation à payer en sus.

Tableau 3 : comparaison sommaire des dispositions régissant les SPL et les SPL d'aménagement

	<b>SPL</b>	<b>SPL Aménagement</b>
Origine	CGCT L. 1531-1 et R. Loi n° 2010-559 du 28 mai 2010	CU Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006
Actionnaire de référence	35 % minimum du capital	L'actionnaire de référence doit disposer de la majorité absolue des droits de vote (CU L. 327-1, al. 2).
Capital minimum	37 k€ 150 k€ si compétence d'aménagement 225 k€ si compétence de construction	150 k€ 225 k€ si compétence de construction
Compétences	L'ensemble des services publics déléguables peut être délégué, y compris l'aménagement	Aménagement, construction, acquisition et cession d'immeubles, de baux commerciaux...
Droit de préemption et de priorité	Oui, dans le cadre d'une concession d'aménagement (CU L. 300-4)	Oui, par délégation du ou des membres titulaires de tels droits (CU L. 327-1, al. 5)

### 2.2.3.3 Apport du capital

Avec l'apport du foncier d'assiette de l'opération, Paris La Défense dispose d'une liberté pour ajuster le haut de bilan de chacune de ses filiales au niveau nécessaire pour la conduite des opérations et la mobilisation des financements bancaires. Si tout le foncier n'est pas apporté lors de la constitution du capital, la filiale peut évidemment acheter le solde, sur un financement bancaire ou la mobilisation des premiers résultats.

Par contre, la capacité des autres partenaires à monter au capital devra être examinée soigneusement. En effet, une capacité trop faible peut être gérée par le biais d'une contribution très minoritaire au capital. Cependant, dans une telle hypothèse, la question du contrôle analogue devra faire l'objet d'une attention approfondie.

### 2.2.3.4 Coûts de gestion

Chaque filiale est une société anonyme, soumise aux obligations du code de commerce : réunions des instances, certification des comptes, dépôt des actes, etc. Ces obligations induisent des coûts directs, mais aussi indirects (temps passé par la structure pour organiser les travaux des instances de gouvernance et temps passé des administrateurs). En conséquence, un équilibre doit être trouvé dans la granulométrie des filiales entre les enjeux de gouvernance et de maîtrise des risques, d'une part, de coûts spécifiques d'autre part.

Cependant, cette solution de filialisation est désormais généralisée dans le monde de l'immobilier, avec la création systématique de sociétés immobilières de construction (SCI) pour chaque opération. Certes, ces montages permettent aussi de fluidifier la gestion du portefeuille d'opération, avec la possibilité de

céder tout ou partie des parts de ces SCI à toute étape de développement. Cette généralisation permet de penser que ces coûts ne sont pas dirimants.

Par ailleurs, l'établissement public met en œuvre des processus de concertation et de pilotage, associant notamment les collectivités locales directement concernées. Il tient aussi une comptabilité analytique de chacune des opérations importantes. L'établissement public déploie donc d'ores et déjà les principaux outils nécessaires à la gouvernance de chacun des véhicules de portage des affaires.

#### *2.2.3.5 Fiscalité*

En application des instructions fiscales, les sociétés publiques locales, qu'elles soient d'aménagement ou pas, n'ont jamais bénéficié de dispositions spécifiques d'exonérations fiscales. La filialisation des activités d'aménagement soumettrait donc automatiquement ces opérations à l'impôt sur les sociétés et les opérations foncières seraient soumises aux droits d'enregistrements.

Les établissements publics sont exonérés de l'impôt sur les sociétés. Les sociétés d'économie mixte étaient exonérées jusqu'en 2020, dispositions qui ont été abrogées par la loi de finances pour 2021. De même, les opérations des établissements publics locaux sont exonérées de droits d'enregistrements. Les SEM bénéficient de cette exonération par « extension doctrinaire » mais les sociétés publiques locales n'en ont jamais bénéficié.

Les conséquences financières pour Paris La Défense peuvent être importantes. En effet, certaines opérations d'aménagement dans le quartier d'affaires sont fortement bénéficiaires et contribuent ainsi au financement des investissements de l'établissement. La soumission de ces opérations à l'impôt sur les sociétés pourrait coûter plusieurs dizaines de millions d'euros<sup>40</sup>. De même, au taux d'environ 5 %, les droits d'enregistrements représenteraient une somme de 6 M€ par an, sur la base des recettes moyennes d'aménagement prévues par la trajectoire à dix ans, sans compter les droits à payer sur les acquisitions.

#### *2.2.3.6 L'équilibre des pouvoirs et la répartition des compétences entre collectivités territoriales*

Le département n'a pas de compétence en matière d'aménagement. Une disposition législative a été prise pour sécuriser son implication comme collectivité de référence de l'établissement public Paris La Défense<sup>41</sup>.

Même si ce dernier peut demeurer majoritaire au capital et en voix au conseil d'administration, le capital des sociétés filiales devra être ouvert à une collectivité possédant cette compétence, laquelle a été transférée des communes à la métropole du Grand Paris et pour son exercice aux établissements publics territoriaux. Outre la complexité administrative et juridique de faire entrer ces derniers au capital de ces filiales, il est probable que des difficultés politiques surgissent, les communes étant directement impliquées et concernées par le développement de La Défense.

Une façon de contourner cette difficulté serait de recourir à la forme juridique de la société publique locale de préférence à la société publique locale d'aménagement. Ainsi, les communes pourraient, au titre de leurs autres compétences, être également partenaires. Cela exige toutefois qu'une compétence

---

<sup>40</sup> Pour ne citer qu'un exemple, l'opération « Trinity » a dégagé une marge de 41,6 M€, ce qui au taux d'imposition de 28 % représenterait 11,6 M€.

<sup>41</sup> Article L. 3421-3 du code général des collectivités territoriales, introduit par la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, article 55, ainsi libellé : « Dans les conditions prévues au livre III du code de l'urbanisme, le département des Hauts-de-Seine participe au financement des missions de réalisation, de renouvellement, de rénovation, d'entretien et de gestion des ouvrages et espaces publics, et de promotion ainsi que de gestion des services d'intérêt général situés dans le quartier d'affaires de La Défense. »

connexe à l'opération d'aménagement soit absolument requise, ce qui ne semble pas évident dans tous les cas et faute de quoi une incertitude juridique pèserait sur le montage choisi.

#### *2.2.3.7 Certaines des difficultés identifiées du fait de la M4 perdureraient du fait du maintien de l'établissement public*

Cette solution de recours à des filiales ne remet pas en cause l'existence de l'établissement public local Paris La Défense qui reste soumis à l'application de la M4 après remontée et consolidation des comptes. Ainsi, par exemple, l'établissement ne pourra toujours pas emprunter pour des besoins liés à des activités relevant de la section de fonctionnement qui resteront à sa charge et déjà mentionnées supra (travaux d'urgence dans les tunnels, condamnations au contentieux). Cette solution ne résout donc pas toutes les difficultés possibles même si elle permet de recourir à l'application du plan comptable général au niveau des filiales ayant le statut de société publique locale.

### **2.2.4 Mesures à prendre**

La mise en œuvre de cette solution nécessite de prendre les dispositions suivantes :

- modifier l'article L. 328-3 du code de l'urbanisme, en ajoutant au 2° « Créer, »
- définir et faire adopter par le conseil d'administration une stratégie en matière de création de filiales, comportant notamment les dispositions prises pour l'exercice du contrôle analogue et la gestion des risques.
- Poursuivre l'expertise sur certains points, notamment au regard des facultés d'intervention des différentes collectivités.

## 2.3 Adoption du cadre budgétaire et comptable des établissements public d'aménagement de l'Etat

### 2.3.1 Description de la solution

Cette solution consiste à appliquer ou transposer à Paris La Défense le régime financier et comptable des établissements publics d'aménagement de l'Etat. Ce régime apparaît bien adapté aux opérations d'aménagement, et ce plus particulièrement depuis la mise en œuvre de la norme 23 du recueil des normes comptables applicable aux établissements publics de l'Etat permettant de prendre en considération leurs spécificités.

Le régime financier et comptable des établissements publics d'aménagement de l'Etat ainsi que les modalités du contrôle économique et financier de l'Etat répondent aux prescriptions du 3<sup>ème</sup> alinéa de l'article R. 321-21 du code de l'urbanisme. Ce dernier prévoit que « *par dérogation aux dispositions de l'article 3 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, les établissements publics d'aménagement et l'établissement public Grand Paris Aménagement sont soumis aux dispositions des titres Ier et III de ce décret, à l'exception des 1° et 2° de l'article 175 et des articles 178 à 185, 204 à 208, 220 à 228 de ce même décret, ainsi qu'aux dispositions du décret n° 55 du 26 mai 1955 relatif au contrôle économique et financier de l'Etat* ».

Autrement dit, les établissements publics d'aménagement de l'Etat sont soumis aux titres I et III du décret du 7 novembre 2012 à l'exclusion des dispositions de son dernier titre qui concernent la comptabilité budgétaire, notamment les autorisations budgétaires constituées des autorisations d'emplois, des autorisations d'engagement, des crédits de paiement ainsi que le contrôle budgétaire.

En définitive, le régime financier et comptable des établissements publics d'aménagement de l'Etat ne retient du titre III que les dispositions compatibles avec leur nature industrielle et commerciale afin de le leur laisser la souplesse de gestion nécessaire à leur activité.

Par ailleurs, afin de bien prendre en considération les spécificités des opérations d'aménagement et leur enregistrement sincère et fiable en comptabilité, le CNOCP a été saisi. Comme déjà souligné, son travail a permis d'aboutir à l'élaboration d'une norme, dite norme 23, relative aux modalités de comptabilisation des opérations d'aménagement. Elle repose sur les notions d'affaires avec la détermination des produits et charges rattachables à chacune d'entre elles et sur l'application de la méthode dite « à l'avancement » fondé sur les produits et non pas sur les charges. Le taux d'avancement est calculé comme suit : cumul des produits acquis à la clôture/cumul des produits prévisionnels à fin d'affaire. Cette norme permet de bien préciser les méthodes de traitement comptable des opérations d'aménagement que la norme 19 relatives aux opérations de long terme ne couvre que de façon incomplète.

Le recueil des normes comptables des organismes de l'Etat qui s'est substitué aux référentiels comptables des instructions codificatrices M9 depuis les comptes 2020 inclut donc cette norme 23. Il a fait l'objet d'une instruction de la DGFIP (instruction comptable commune, BOFIP-GCP-20-0010 du 14/12/2020) entrée en application le 1<sup>er</sup> janvier 2021.

A noter, qu'en tout état de cause, Paris La Défense étant un établissement public local, l'application ou la transposition de ce régime financier et comptable ne pourrait pas reprendre la dernière ligne du 3<sup>ème</sup> alinéa de l'article R. 321-21 du code de l'urbanisme relatif au contrôle. En effet, les dispositions du décret n° 55-733 du 26 mai 1955 relatif au contrôle économique et financier de l'Etat ne sauraient lui être appliquées. Ce contrôle relève de la responsabilité des collectivités et en premier lieu au Conseil départemental.

## 2.3.2 Avantages

Le régime financier et comptable des établissements publics d'Etat est bien adapté aux opérations d'aménagement. Il est bien connu. En vigueur depuis plusieurs années, il donne satisfaction à l'ensemble des acteurs chargés de son application et de son utilisation (établissements, membres des conseils d'administration, ministères de tutelle, autorités chargées du contrôle...). De plus, comme indiqué supra, le travail mené par le CNOCP a abouti de façon consensuelle à l'élaboration de la norme 23 permettant de prendre correctement en considération les spécificités comptables des opérations d'aménagement<sup>42</sup>.

Le recours à ce régime financier et comptable permettrait à Paris La Défense d'appliquer les mêmes règles que les autres établissements publics d'aménagement d'Etat portant des opérations importantes et à forts enjeux. Les comparaisons entre les données financières et comptables de Paris La Défense avec celles d'autres établissements comparables seraient ainsi rendues plus pertinentes, possibles et aisées.

Enfin, Paris La Défense pourrait utiliser le même système d'information financier (SIFOW) que les autres établissements publics d'Etat d'aménagement sans devoir procéder à des développements complexes et à des retraitements comptables et budgétaires pour présenter ses comptes au format de la M4.

## 2.3.3 Difficultés

### 2.3.3.1 Obstacles politiques et juridiques

Le recours au régime financier et comptable des établissements publics d'aménagement d'Etat se heurte néanmoins à deux obstacles.

Le premier est de nature politique : bien que de portée technique, ce recours pourrait être interprété comme une façon de remettre en cause la volonté du gouvernement et du législateur de faire de Paris La Défense un établissement public local.

Le second est de nature juridique : le titre III du décret du 7 novembre 2012 ne s'applique pas aux collectivités locales et à leurs établissements publics ainsi que le précise son article 1- 2°. L'application à un établissement public local du recueil des normes comptables applicables aux établissements publics de l'Etat devra être prévue par une disposition réglementaire de même niveau c'est-à-dire un décret en Conseil d'Etat modifiant le code de l'urbanisme. Même s'il s'agit d'une situation a priori exceptionnelle, elle n'en pose pas moins une difficulté de principe.

### 2.3.3.2 Cohérence avec le monde de l'aménagement local

Cette solution s'inscrit dans la continuité de l'histoire de l'établissement, dont la culture reste marquée par celle des établissements publics d'Etat. Elle ne contribuerait pas cependant à rapprocher l'établissement du réseau des 300 entreprises publiques locales actives en matière d'aménagement. En effet, ces entreprises (sociétés d'économie mixte et sociétés publiques locales) sont des sociétés anonymes, soumises au Plan Comptable Général. Les plus importantes d'entre elles sont aussi des références en matière de gestion de grandes opérations d'aménagement, de gouvernance et d'innovation au service du projet de développement porté par les collectivités locales.

---

<sup>42</sup> Le CNOCP comprend des experts spécialistes du Plan Comptable Général. La norme 23 est une adaptation des principes retenus pour le traitement de ces opérations en comptabilité privée aux spécificités de la comptabilité des établissements publics.

### 2.3.4 Mise en œuvre

La mise en œuvre de cette solution nécessiterait de lever au préalable les deux obstacles mentionnés ci-dessus.

S'agissant de l'obstacle politique, il conviendrait bien évidemment de maintenir le caractère local de Paris La Défense en tant qu'établissement public et de transposer *a minima* le régime financier et comptable des établissements publics d'Etat d'aménagement. Ainsi, tel que déjà mentionné supra, la dernière ligne du 3<sup>ème</sup> alinéa de l'article R. 321-21 du code de l'urbanisme se référant aux dispositions du décret n° 55-711 du 26 mai 1955 relatif au contrôle économique et financier de l'Etat, ne serait pas reprise. Paris La Défense resterait soumis au contrôle de légalité et budgétaire du préfet tel que défini par les dispositions de l'ordonnance n° 2017-717 du 3 mai 2017 portant création de l'établissement public Paris La Défense et reprises par le code de l'urbanisme (article L. 328-14). L'établissement resterait également soumis au contrôle du conseil départemental des Hauts-de-Seine en tant qu'autorité de tutelle et organisé autour de son inspection générale. Mais surtout, cette solution nécessiterait l'accord politique préalable des collectivités territoriales représentées au conseil d'administration de l'établissement considérant que la reprise du cadre financier et comptable des établissements publics d'aménagement d'Etat est la solution purement technique la mieux à même de résoudre les difficultés soulevées par l'application de la M4 et qu'en aucun cas, elle ne cherche à remettre en cause le caractère local de Paris La Défense.

S'agissant de l'obstacle juridique, sa levée devra être conditionnée aux spécificités de Paris La Défense nécessitant un traitement juridique exceptionnel ne pouvant servir de précédent (*cf. supra 2.1 et la note de la DAJ*).

#### 2.3.4.1 Modification des textes

a/ Remplacer l'article R. 328-13, alinéa 1, du code de l'urbanisme par les dispositions suivantes :

« Paris La Défense est soumis aux dispositions des titres Ier et III du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique à l'exception des 1° et 2° de l'article 175 et des articles 178 à 185, 204 à 208, 220 à 228 de ce même décret ».

Cette modification passe par un décret en Conseil d'Etat.

Les propositions de rédaction restent à travailler par les services compétents.

b/ La DAJ, consultée sur ce point, estime qu'il n'est pas nécessaire de modifier le décret du 7 novembre 2012<sup>43</sup>. Elle recommande de vérifier si cette dérogation à l'application du régime budgétaire et comptable des collectivités locales ne nécessite pas une disposition législative particulière. Cette disposition serait alors inscrite dans la partie législative du code de l'urbanisme, a priori à l'article L. 328-14. Par ailleurs, la rédaction du premier alinéa de l'article L. 328-14 devrait être revue dans la mesure où le contrôle budgétaire du préfet ne pourrait plus s'exercer « dans les conditions prévues par le code général des collectivités territoriales ».

---

<sup>43</sup> « La soumission au régime budgétaire et comptable des établissements publics d'aménagement de l'Etat n'impliqueraient pas de modifier le décret GBCP lui-même, qui a valeur réglementaire » (note de la DAJ, bas de la page 8)



## 2.4 Transformation en société publique locale (SPL)

### 2.4.1 Description de la solution

L'établissement public Paris La Défense a pour principales missions la conduite d'opérations d'aménagement, la gestion des espaces publics et la promotion du centre d'affaires de La Défense. Pour l'essentiel, il s'agit de missions classiques exercées par des entreprises publiques locales. Le choix d'un statut d'entreprise publique locale, adapté pour prendre en compte les spécificités du site et les enjeux pour l'Etat, vise à rétablir une lecture directe du partage des responsabilités entre l'Etat et les collectivités.

La solution de société d'économie mixte doit être écartée. En effet, conformément au droit de la concurrence, il faudrait alors que l'Etat et les collectivités procèdent à des mises en concurrence pour confier à la société les opérations d'aménagement, mais aussi la gestion du quartier d'affaires. Il s'agirait d'une remise en cause fondamentale du pilotage du projet, couvert par des opérations d'intérêt national. Cela nécessiterait aussi un recalage du modèle économique.

La transformation de l'établissement en société publique locale est plus conforme à l'esprit qui a présidé à la création de Paris La Défense. Le législateur a défini trois catégories de SPL :

- Société publique locale « simple » (CGCT L. 1531-1),
- Société publique locale d'aménagement (CU L. 327-2),
- Société publique locale d'aménagement d'intérêt national (CU L. 327-3).

En raison des compétences de gestion d'espace public assumées par l'établissement public Paris La Défense, une transformation en SPL modifiant *a minima* le périmètre des activités exercées impose de retenir la société publique locale « simple », pouvant exercer toute compétence que les collectivités locales membres peuvent déléguer. En effet, ces sociétés publiques locales peuvent mener des missions spécifiques d'aménagement, de construction et d'action foncière pour lesquelles les SPL d'aménagement ont été introduites. In fine, les capacités et les modalités d'interventions de ces deux catégories de SPL en matière de conduite d'opérations d'aménagement et de construction sont similaires, à des détails de formulation près.

Les dispositions générales régissant les sociétés publiques locales laissent peu de place pour introduire des modalités spécifiques de contrôle au profit de l'Etat. La prise d'initiative par l'Etat de créer une telle société, en lieu et place des collectivités locales compétentes permet bien évidemment d'introduire par la loi des dispositions ad hoc, comme cela a toujours été fait pour l'aménagement du quartier d'affaires de La Défense. La mise au point de telles dispositions éventuelles reste à faire.

L'Etat pourrait aussi mobiliser le régime des SPL d'aménagement d'intérêt national. Ce sont des SPL d'aménagement, créées à l'initiative de l'Etat ou de l'un de ses établissements publics ayant les compétences requises, avec une participation minimale des collectivités territoriales. L'une d'entre elle doit disposer de la minorité de blocage (35 % des parts et des droits de vote). Cette dernière hypothèse est, cependant, une renationalisation de l'aménagement du quartier d'affaires, évolution qui n'est pas souhaitée.

### 2.4.2 Avantages

#### 2.4.2.1 Formation du capital

Les dotations de l'établissement public Paris La Défense sont comptabilisées pour 300 M€ environ (305,5 M€ à fin 2020). Cette dotation représente la valeur des biens reçus des deux établissements

publics EPADESA et de Defacto lors de la création<sup>44</sup>. Elle représente donc le capital dont l'établissement public a été doté à sa création.

Le capital de la société anonyme est donc constitué. Cependant, il n'est par réparti entre les collectivités représentées à son conseil d'administration et aucune règle de dévolution à la dissolution de l'établissement public n'a été discutée.

Cependant, des éléments peuvent être tirés de l'historique et de l'information financière.

L'ordonnance n° 2017-717 stipule dans son article 3 que « En de dissolution ou de transformation de l'établissement, l'établissement public Paris La Défense verse à l'Etat une indemnité d'un montant de 150 M€ en valeur 2017. » Le même article stipule aussi que « Au terme de la durée de soixante ans mentionnée au présent 3°, les parcs de stationnement font retour gratuitement à l'Etat, même en cas d'amélioration apportée à ces biens. ». Cependant, cette dernière disposition a été annulée par la loi de ratification<sup>45</sup> de l'ordonnance du 3 mai 2017 portant création de l'établissement public Paris La Défense en transférant l'entière propriété de ces parcs de stationnement à l'établissement.

On peut donc tirer de ces dispositions qu'une partie de la dotation a vocation à revenir à l'Etat en cas de transformation de l'établissement. Cette part est a minima de 150 M€ (valeur 2017), soit 155,2 M€ en valeur 2020<sup>46</sup>. C'est un peu plus de la moitié de la dotation actuellement constatée dans les comptes.

Par ailleurs, les subventions d'investissements, nettes des amortissements, reçues par l'établissement de la part des collectivités locales sont comptabilisées pour 102,2 M€€. Elles ont en effet injecté 113,9 M€ de subventions, dont 11,7 M€ ont été amortis.

Sous réserve d'analyses plus approfondies de l'actif et du passif de l'établissement, la mission constate qu'il semble possible de constituer un capital de 300 M€ environ, à répartir entre les collectivités parties prenantes.

Le cas échéant, dans l'hypothèse d'une SPLA d'intérêt national, l'indemnité évoquée ci-dessus pourrait être convertie en part du capital. La part de l'Etat représenterait alors à peu près la moitié du capital, en considérant que l'ensemble des dotations représente bien l'équivalent d'un capital. En vertu des orientations qui ont présidé à la création de Paris La Défense, les collectivités locales devraient cependant disposer de la majorité du capital et des votes au conseil d'administration, à moins de remettre en cause cette évolution.

#### 2.4.2.2 Gouvernance

En entrant au capital de la société, au niveau d'une minorité de blocage, l'Etat reprendrait une part active à la gouvernance, plus forte que celle conférée par la désignation de deux personnalités qualifiées dans un conseil de 17 membres. Sans remettre en cause le transfert de la responsabilité aux collectivités territoriales, cette disposition conforterait le nécessaire dialogue dans la conduite des affaires, l'Etat étant par ailleurs l'arbitre en dernier ressort puisqu'il détient les pouvoirs d'urbanisme et, dans la configuration actuelle, un pouvoir de veto sur les décisions qui porteraient « *manifestement atteinte aux intérêts nationaux, et en particulier aux intérêts patrimoniaux de l'Etat [...]* ».

#### 2.4.2.3 Contrôle

---

<sup>44</sup> Le référé de la Cour des Comptes S2017-4092 du 18 janvier 2018 est très critique sur cette dévolution. Il comporte des estimations des biens apportés à travers la dévolution du patrimoine de l'EPADESA (0,76 à 1,18 milliards d'euros) et des parcs de stationnement (369 à 667 millions d'euros).

<sup>45</sup> Loi n° 2017-1754 du 25 décembre 2017 ratifiant l'ordonnance n° 2017-717 du 3 mai 2017 portant création de l'établissement public Paris La Défense.

<sup>46</sup> Taux de conversion de 1,03468, convertisseur de l'INSEE : <https://www.insee.fr/fr/information/2417794>

Les dispositions relatives au contrôle des SPL prévues par les textes sont analogues à celles qui ont été prévues pour l'établissement public Paris La Défense. L'obligation de faire certifier les comptes par un commissaire aux comptes apportera un regard extérieur à la sphère publique tout à fait bienvenu.

Les obligations de mettre en place un contrôle analogue par chacun des actionnaires constitue un autre renforcement. Pour l'Etat, cette disposition pourrait interroger la réalité du contrôle stratégique qu'il exerce à travers les opérations d'intérêt national. Le document d'orientation stratégique qui vient d'être présenté au conseil d'administration en septembre 2021 constitue une première base pour exercer ce contrôle analogue au regard des compétences propres de l'Etat sur le territoire. Il reste à définir ce que pourrait signifier pour l'Etat de mettre en place un contrôle analogue. L'expérience accumulée par les sociétés publiques locales donne en revanche des références solides pour l'exercice du contrôle analogue par les collectivités locales qui seront actionnaires.

### 2.4.3 Difficultés

#### 2.4.3.1 Propriété du domaine public

L'établissement public est propriétaire d'un domaine public et d'un domaine privé dans le quartier d'affaires, et notamment des volumes et des parcs de stationnement réalisés dans le cadre de l'aménagement. Ces biens lui ont été explicitement dévolus lors de sa création.

Or, les sociétés publiques locales n'ont pas vocation à posséder un domaine public, ni même un domaine privé, hormis les biens directement dévolus à l'exploitation des services confiés ou destinés à être aménagés à court terme. Il est notamment exclu, normalement, qu'une SPL constitue des réserves foncières. En effet, la SPL agit pour le compte de collectivités (ou de l'Etat pour les SPL d'aménagement d'intérêt national), collectivités qui lui confient les actifs strictement nécessaires à l'accomplissement des missions dévolues.

La loi devra donc traiter de ces spécificités par des dispositions ad hoc.

#### 2.4.3.2 Compétence des collectivités associées

Les départements n'ont pas de compétence en matière d'aménagement. Une disposition législative a été prise pour sécuriser l'implication du département des Hauts-de-Seine comme collectivité de référence de l'établissement public Paris La Défense<sup>47</sup>. Ces dispositions spécifiques devront être adaptées pour maintenir le rôle prééminent joué par le conseil départemental au sein de la gouvernance de l'aménagement et de la gestion du quartier d'affaires et des grandes opérations d'aménagement limitrophes.

#### 2.4.3.3 Pouvoir d'initiative en matière d'aménagement

Les sociétés publiques locales agissent pour le compte de leurs membres, qui conservent l'initiative d'initier les opérations d'aménagement, confiées à la société publique locale sans consultation publique. En effet, dans la mesure où les modalités de contrôle de la société publique locale relèvent du niveau du « contrôle analogue »<sup>48</sup> au sens de la réglementation européenne, les contrats entre la collectivité et son émanation ne sont pas soumis à l'obligation de mise en concurrence. Par contre, et en application de cette exigence de contrôle total, la société publique locale n'a pas le pouvoir

---

<sup>47</sup> Article L. 3421-3 du code général des collectivités territoriales, introduit par la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, article 55, ainsi libellé : « Dans les conditions prévues au livre III du code de l'urbanisme, le département des Hauts-de-Seine participe au financement des missions de réalisation, de renouvellement, de rénovation, d'entretien et de gestion des ouvrages et espaces publics, et de promotion ainsi que de gestion des services d'intérêt général situés dans le quartier d'affaires de La Défense. »

<sup>48</sup> Principe dit « *in house* »

d'initiative pour engager ou modifier substantiellement un service public, en l'occurrence une opération d'aménagement.

Par ailleurs, si c'est bien l'Etat qui approuve les créations d'opérations d'aménagement dans le périmètre des opérations d'intérêt national, il n'en est pas formellement l'initiateur. En effet, s'il l'était, il devrait passer une convention avec son aménageur, même sans mise en concurrence, ce qui n'est pas le cas. C'est bien le conseil d'administration de l'établissement qui approuve les projets et les soumet pour autorisation au préfet.

En conséquence, il conviendra de prendre des dispositions adéquates. Sous réserve d'expertise par les services compétents, deux cas de figures doivent être traités :

- pour toute opération nouvelle, l'Etat ou une collectivité devra prendre l'initiative et confier par convention l'opération à l'établissement ;
- pour les opérations existantes, la loi modifiant le statut de l'établissement devra comprendre un article régularisant la situation.

#### 2.4.3.4 Pouvoirs de police

Les missions de police administrative doivent être gérées directement par l'entité publique compétente, comme le Conseil d'Etat l'a confirmé pour ce qui concerne le stationnement dans son arrêt n° 144152 du 1<sup>er</sup> avril 1994 *Commune de Menton et autres*. En conséquence, la SPL Paris La Défense ne pourrait pas exercer les compétences de police actuellement exercées par l'établissement public en vertu de l'article L. 328-4 relatives à l'arrêt et au stationnement, ainsi qu'à la desserte des immeubles riverains, et à la propreté des voies et espaces publics.

Les deux communes concernées de Puteaux et Courbevoie devront alors reprendre cette compétence sur le territoire du quartier d'affaires.

### 2.4.4 Mesures à prendre

La transformation de l'établissement public Paris La Défense en société publique locale nécessite donc de réécrire totalement le chapitre VIII du code de l'urbanisme qui régit l'opérateur en charge de l'aménagement, du développement et du rayonnement du quartier d'affaires. Ce travail important ne peut être qu'esquissé dans le cadre du présent rapport, d'autant que des arbitrages entre de nombreuses possibilités doivent être pris tout au long du processus d'élaboration.

## 2.5 Mise en œuvre de dispositions spécifiques relatives aux opérations d'aménagement des collectivités locales

### 2.5.1 Description de la solution

Le régime budgétaire et comptable applicable aux services publics industriels et commerciaux locaux est déterminé par le référentiel M4.

Dans ce cadre, le budget de l'établissement public Paris La Défense obéit à la présentation d'une comptabilité organisée en deux sections : une de fonctionnement et une d'investissement. L'établissement doit voter son budget en équilibre réel avec un équilibre strict de chacune des deux sections. Il doit enfin respecter le principe des crédits limitatifs pour chaque nature de compte. L'application stricte de ces principes entrave l'activité d'aménagement et peut compromettre la sincérité de ses budgets et comptes. Ainsi, le principe des crédits limitatifs annuels ne permet pas de prendre en compte les aléas de l'activité d'aménagement en cours d'exercice. En effet, le principe de l'équilibre budgétaire annuel de chacune des deux sections n'est pas compatible avec la durée réelle des opérations d'aménagement qui peuvent s'étaler sur de nombreuses années avec des variations en excédent ou en déficit au niveau de chacune d'entre elles.

La solution consiste à enrichir le référentiel M4 pour tenir compte des opérations des contrats de long terme, et plus particulièrement des opérations d'aménagement comme cela a été fait pour le recueil des normes comptables applicables aux établissements publics d'Etat qui a été complété d'une norme 23 relative aux opérations d'aménagement.

### 2.5.2 Avantages

Cette solution présente l'avantage de ne pas remettre en cause le statut de l'établissement public local Paris La Défense. Elle ne nécessite aucune modification des textes législatifs et réglementaires, elle ne remet pas en cause les grands principes de la gestion budgétaire et comptable des établissements publics locaux industriels et commerciaux. Elle semble présenter l'avantage de la simplicité.

### 2.5.3 Difficultés

Cette solution pose néanmoins de réelles difficultés en pratique.

Tout d'abord elle pose un véritable problème de délai. En effet, elle devrait s'intégrer aux travaux en cours du CNOCP relatifs au recueil des normes comptables applicables aux collectivités territoriales. Le conseil a adopté le 13 avril 2001 un avis (avis n° 2021-01) relatif au recueil des normes comptables pour les entités publiques locales. Il a proposé que ces dispositions soient applicables à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2024 (exercice clos le 31 décembre 2024) aux états financiers des entités publiques locales entrant dans son champ d'application, avec toutefois possibilité d'application anticipée. Quoiqu'il en soit, sa mise en vigueur devrait se faire par voie d'un arrêté ministériel qui reste à prendre, probablement précédé de consultations formelles<sup>49</sup>.

Par ailleurs, les services publics industriels et commerciaux locaux (SPIC) ne sont pas pris en compte dans le premier recueil et des travaux complémentaires du CNOCP seront donc nécessaires pour cela. Pour que ces travaux répondent aux besoins de l'établissement public Paris La Défense, ils devraient alors traiter la question des contrats de long terme et des opérations d'aménagement ; cette question a bien été identifiée comme nécessitant un traitement particulier par rapport aux règles d'équilibre budgétaire propres aux collectivités locales. Ces travaux complémentaires nécessaires pour trouver une solution aux difficultés rencontrées par Paris La Défense du fait de la M4 risquent d'être longs et

---

<sup>49</sup> Consultations qui comprendraient probablement une consultation formelle du Comité des Finances Locales.

compliqués, bien que peu de collectivités soient réellement concernées par ces questions de contrats de long terme. En effet, les opérateurs d'aménagement des collectivités sont des sociétés anonymes, y compris les sociétés publiques locales.

Dès lors, l'adoption d'une norme permettant d'adapter la comptabilisation des opérations d'aménagement des établissements publics locaux n'est pas évidente, ni garantie de succès. Les travaux du CNOCP risquent de se heurter aux mêmes difficultés que celles rencontrées actuellement, à savoir la nécessité de trouver une solution tenant compte à la fois de l'articulation très forte entre les questions budgétaires et comptables et de la nécessité d'entourer de garanties l'exception au principe de l'équilibre budgétaire annuel strict pourtant requise afin de parvenir à une comptabilisation sincère des opérations d'aménagement notamment au travers de la méthode à l'avancement. Le mandat donné au CNOCP devrait être le plus explicite possible pour qu'il parvienne à dégager une solution équilibrée avec des garanties jugées suffisantes. A cet égard, on rappellera que les nombreuses réunions techniques associant des experts de la DGCL, de la DGFIP et de l'établissement public Paris La Défense n'ont pas été en mesure, jusqu'à présent, de dégager des pistes de solutions consensuelles.

En définitive, outre la question du délai, il n'est pas certain que le CNOCP soit en mesure de parvenir à une solution satisfaisante permettant répondre soit de répondre aux enjeux de sincérité et de certification des comptes Paris La Défense.

#### **2.5.4 Mesures à prendre**

Une condition préalable est l'adoption d'un arrêté pour la mise en application juridique de l'avis n° 2021-01 du CNOCP relatif au recueil des normes comptables pour les entités publiques locales.

Ceci acquis, les ministres chargés des comptes publics et des collectivités territoriales devront saisir le CNOCP pour lui demander de conduire des travaux complémentaires, visant à couvrir le cas des services publics industriels et commerciaux avec l'élaboration d'une norme spécifique pour traiter correctement les opérations d'aménagement.

## 2.6 Rattachement à l'instruction budgétaire et comptable M31

### 2.6.1 Description de la solution

Les organismes publics d'habitat (OPH) ont été créés par l'ordonnance n° 137 du 1<sup>er</sup> février 2007, codifiée dans le code de la construction et de l'habitat (articles L. 421-1 à L. 421-26). Ils regroupent sous un même statut les anciens offices publics d'habitations à loyer modérés (OPHLM) et office public d'aménagement et de construction (OPAC). Ce sont des établissements publics locaux à caractère industriel et commercial.

Les OPH peuvent être rattachés à un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat, à un département ou à une commune, sous réserve de dispositions spécifiques régissant quelques organismes. Ils sont créés par décret à la demande de la collectivité de rattachement. Le conseil d'administration est composé uniquement de représentants et de personnalités qualifiées désignées par la collectivité de rattachement et diverses institutions locales, selon des règles définies par le code de la construction et de l'habitation (art. L. 421-8), article qui indique aussi que le préfet du département du siège de l'office est commissaire du gouvernement.

L'objet social des OPH couvre un large spectre d'activités en relation avec le logement, y compris des interventions foncières et des opérations d'aménagement, notamment dans le cadre de restructurations urbaines ou de revitalisation de centres villes.

Comme pour les anciens OPAC, le conseil d'administration d'un OPH pouvait choisir entre les règles applicables aux entreprises de commerce ou les règles de la comptabilité publique. Cette faculté a été supprimée par la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 (loi ELAN) et tous les OPH sont soumis depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021 aux règles applicables aux entreprises de commerce. De ce fait, l'instruction budgétaire et comptable M31 qui régissait les OPH soumis aux règles de la comptabilité publique n'a plus lieu d'être maintenue à jour.

Sans analyser plus avant les avantages et inconvénients que pourraient présenter la référence à l'instruction M31, la mission doit conclure que cette solution n'est plus applicable.

### 2.6.2 Autres enseignements

Cependant, le cadre juridique des OPH constitue une référence intéressante pour définir le cadre budgétaire et comptable qui pourrait être appliqué à Paris La Défense, dans l'hypothèse d'une soumission aux règles de la comptabilité de commerce. En effet, les articles L. 421-15 à 22 précisent différents points en matière de gestion budgétaire et comptable, portant notamment sur le placement des fonds.

### 3 Liste des personnes rencontrées

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
<b>CABINETS</b>			
WELSCH	Thomas	Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales	Conseiller Aménagement, Urbanisme et Ecologie territoriale
IMBAUD DE TROGOFF	Anne-Céline	Ministère de l'économie, des finances et de la relance Ministère délégué chargé des comptes publics	Conseillère Collectivités territoriales, finances locales et relations avec les élus
MARCON	Yohann	Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales	Conseiller finances locales
<b>ADMINISTRATIONS CENTRALES</b>			
BENSAID	Jean	Ministère de l'économie, des finances et de la relance Direction générale du Trésor Mission Appui au Financement des Infrastructures (FIN INFRA)	Directeur
LE TOURNEUR	Yann	Ministère de l'économie, des finances et de la relance Direction générale du Trésor Mission Appui au Financement des Infrastructures (FIN INFRA)	Directeur de Projets
MENGUY	Arnaud	Ministère de l'Intérieur Direction Générale des Collectivités locales Sous-direction des finances locales et de l'activité économique	Sous-Directeur
GENESLAY	Yoann	Ministère de l'Intérieur	Chef de bureau



<b>Nom</b>	<b>Prénom</b>	<b>Organisme</b>	<b>Fonction</b>
		Direction Générale des Collectivités locales Sous-direction des finances locales et de l'activité économique	
DUVIVIER	Etienne	Ministère de l'économie, des finances et de la relance Direction générale des finances publiques Service des collectivités locales	Sous-directeur de la gestion comptable et financière des collectivités locales
GAC	Philippe	Ministère de l'économie, des finances et de la relance Direction générale des finances publiques Service des collectivités locales	Chef du bureau CL 1B Comptabilités locales
BENNET	Guillaume	Ministère de l'économie, des finances et de la relance Direction du Budget 4 <sup>ème</sup> Sous-direction	Adjoint chef du bureau du logement, de la ville et des territoires
SUCHEL	Christophe	Ministère de la transition écologique Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages Sous-direction de l'aménagement durable	Adjoint au sous-directeur de l'aménagement durable
CORBEL	Eric	Ministère de la transition écologique Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages Sous-direction de l'aménagement durable	Chef du bureau des grandes opérations d'urbanisme
KARBOUCH	Agnès	Ministère de l'économie, des finances et de la relance Direction des affaires juridiques Sous-direction du droit public général	Sous-directrice
LIPSOS	Llida	Ministère de l'économie, des finances et de la relance Direction des affaires juridiques Sous-direction du droit public général	Cheffe de bureau

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
MALION	François	Ministère de l'économie, des finances et de la relance Direction des affaires juridiques Sous-direction du droit public général	
<b>SERVICES DECONCENTRES DE L'ETAT</b>			
HOTTIAUX	Laurent	Préfecture des Hauts-de-Seine	Préfet
MANGIN	Guillaume	Direction régionale et interdépartementale de l'Environnement, de l'Aménagement et des Transports d'Île-de-France (DRIEAT)	Directeur de l'Unité départementale des Hauts-de-Seine
BERTON	Vincent	Préfecture des Hauts-de-Seine	Secrétaire général
<b>COLLECTIVITES TERRITORIALES</b>			
SIFFREDI	Georges	Président du Conseil départemental des Hauts-de-Seine	Président du conseil d'administration de PLD
TOUBIANA	Olivier	Fédération des élus des entreprises locales	Responsable du Département aménagement
<b>PARIS LA DEFENSE</b>			
GUICE	Pierre-Yves	Etablissement public Paris La Défense	Directeur général
FEBVAY	Thierry	Etablissement public Paris La Défense	Directeur général adjoint
NICOLI	Ghislaine	Etablissement public Paris La Défense	Directrice du pôle comptable
PICHOT	Jacky	Etablissement public Paris La Défense	Agent Comptable
<b>AUTRES INSTITUTIONS</b>			
BENNIS	Lamyaa	Cabinet MAZARS	Associée
SANE SEE CHU	Rachel	Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS)	Directrice générale
BENARD	Sylviane	Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS)	
DARMILLAC	Thomas	Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS)	

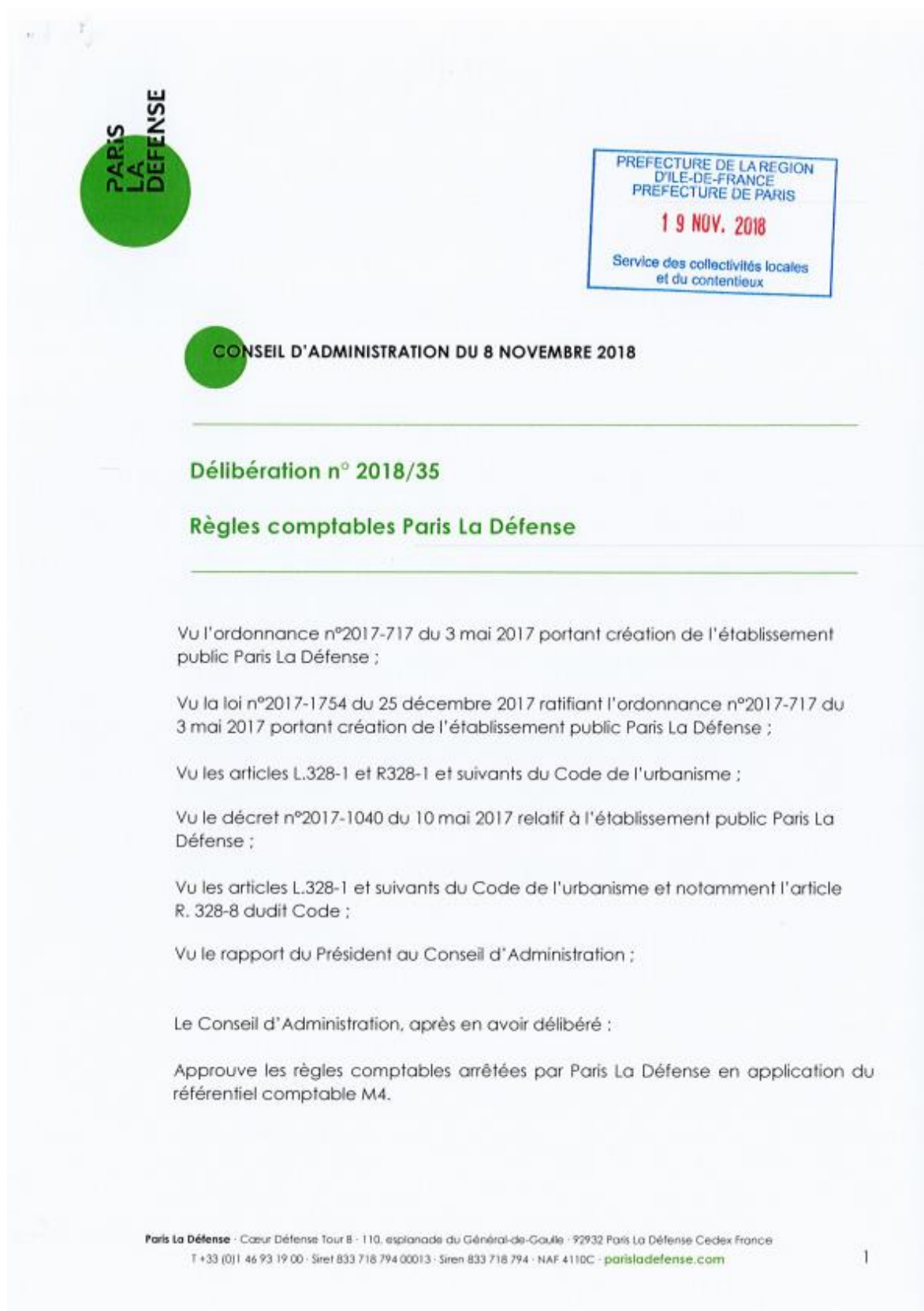
<b>Nom</b>	<b>Prénom</b>	<b>Organisme</b>	<b>Fonction</b>
CALMEL	Marie Pierre	Conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP)	Secrétaire générale
BALLER	Caroline	Conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP)	

## 4 Glossaire des sigles et acronymes

Acronyme	Signification
ASA	Association syndicale autorisée de propriétaires
AOT	Autorisation d'occupation temporaire du domaine public
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CNOCP	Conseil de normalisation des comptes publics
CU	Code de l'urbanisme
DAJ	Direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers
DGFIP	Direction générale des finances publiques
EPAD	Etablissement public d'aménagement de la région de la Défense
DRIEAT - UT 92	Direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'aménagement du territoire - unité territoriale des Hauts-de-Seine
EPADESA	Etablissement public d'aménagement de La Défense Seine Arche
EPASA	Etablissement public d'aménagement Seine Arche
GBCP	Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique
OPAC	Office public d'aménagement et de construction
OPH	Office public de l'habitat
PCG	Plan comptable général
PLD	Etablissement public Paris La Défense
SPIC	Service public industriel et commercial

## 5 Notes de Paris La Défense relatives aux traitements comptables à l'avancement mixte

## 5.1 Délibération n° 2018/35 adoptée le 8 novembre 2018 relative aux règles comptables Paris La Défense 8

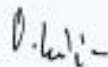


## Délibération n° 2018/35

Votes Pour : .....14.....  
Votes Contre : .....0.....  
Abstentions : .....0.....  
Quorum : .....9.....

La présente délibération sera publiée au recueil des actes administratifs de l'établissement conformément à l'article R. 328-12 du Code de l'urbanisme.

Le Président



## 5.2 Note interne Traitement comptable des opérations d'aménagement du 21 septembre 2021



### NOTE INTERNE

**Objet : Traitement comptable des opérations d'aménagement**

**Date :** 24 Septembre 2021

**Destinataires :**

- François Noisette, Ingénieur Général des Ponts, des Eaux et des Forêts -CGEDD
- François Raymond, Contrôleur générale économique et financier - Ministère de l'Economie et des Finances

**Expéditeur :** Ghislaine Nicoli, Directrice du Pôle Comptabilité et Financement -Direction Financière

#### Traitement comptable des opérations d'aménagement

L'établissement Paris La Défense a retenu une méthode unique fondée sur un avancement des charges corrélié à l'avancement commercial. Cette méthode de calcul à l'avancement mixte permet d'appréhender la marge de la manière la plus prudente et de manière unique sur les deux OIN.

#### Dépenses et recettes soumises à l'avancement

Les natures comptables prises en compte dans le calcul de l'avancement mixte sont celles directement rattachables à l'opération d'aménagement.

Dans le cadre des prévisions à fin d'affaire, les aléas sont pris en compte dans le calcul de l'avancement mixte.

#### **1. Dépenses soumises à l'avancement**

Type de dépenses soumises à l'avancement	Nature comptable
Achat de terrains, frais de notaire, achat de constructions, autres frais ou indemnités sur constructions, etc.	601
Etudes sur terrains et constructions, frais de démolition, sondage, géomètre, dépollution, frais de promotion et de commercialisation, etc.	604
Voies, routes, réseaux, honoraires sur VRD, aménagement et construction, travaux tous corps d'état, <b>aléas</b> , révisions de prix, etc.	605
Charges spécifiques	657
Subventions exceptionnelles de fonctionnement et d'équipement	674

#### Mécanisme de constatation des stocks :

Principe : Les dépenses réalisées sont stockées au fur et à mesure de leur comptabilisation. L'établissement est en inventaire permanent. En fin d'année, le calcul de l'avancement donne lieu à une sortie de stocks permettant de constater la marge sur l'exercice.



## 2. Recettes soumises à l'avancement

Type de recettes soumises à l'avancement	Nature comptable
Vente de charges foncières et vente de terrains	701
Vente d'immeubles construits	702
Vente de travaux secondaires	704
Vente d'études	705
Redevance et autres prestations de service	706
Autres participations aux travaux et participations diverses	748

### Mécanisme de constatation des Produits constatés d'avance / Produits à recevoir :

Les PCA viennent diminuer ou augmenter le chiffre d'affaires de l'exercice.

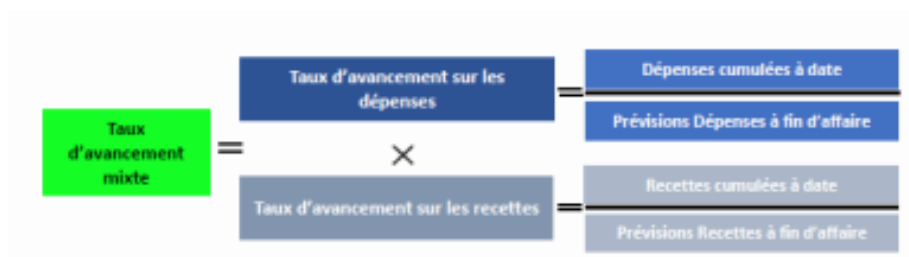
A la fin de l'exercice comptable un traitement comptable répondant au mieux au principe de sincérité (en fonction de la connaissance des charges et produits estimés en fin d'exercice) et reflétant de manière prudente la prise en compte de la marge.

Sont comptabilisés en Produit Constaté d'Avance (PCA) durant toute la durée de vie de l'opération les écarts entre les recettes réalisées et les recettes théoriques (calculées à l'avancement)

### Méthode de l'avancement mixte : constatation de la marge d'une opération

#### **Méthode de calcul de l'avancement mixte :**

Taux d'avancement sur les dépenses (constatation de l'avancement technique à un instant T) x taux d'avancement sur les recettes (avancement commercial)



La méthode de l'avancement mixte permet de retranscrire au niveau du résultat comptable pour un exercice donné l'avancement réel des opérations tant au niveau des dépenses que des recettes en neutralisant la marge par les écritures comptables, principalement par des écritures de produits constatés d'avance.

### Mécanisme de constatation des pertes à terminaison (PAT) :

Lorsque la marge prévisionnelle est déficitaire, une provision pour perte à terminaison (PAT) est constatée en début de projet pour la totalité de la perte. Cette provision est reprise au fur et à mesure du projet, au prorata de l'avancement.

**Traitement et écritures comptables applicable aux opérations d'aménagement**

**Exemple 1 :**

- Préviation à fin d'affaire « recettes » : 8 000
- Préviation à fin d'affaire « dépenses » : - 10 000
- Perte à terminaison : - 2 000

**Exercice N :**

Note : Pour les besoins de l'exercice, nous considérons que taux d'avancement est de 0% pour l'année N et par conséquent, le niveau de stocks est égal aux dépenses cumulées, soit 3 000.

	PFA	Année n	Année n+1	Année n+2
Recettes	8 000	-	5 000	8 000
Dépenses	- 10 000	- 3 000	- 4 500	- 10 000
Marge/Perte	- 2 000	- 3 000	500	- 2 000
Taux Avancement recettes			0%	63%
Taux Avancement dépenses			30%	45%
Taux Avancement mixte			0%	28%
Avancement Recettes		-	2 150	8 000
Avancement dépenses		-	- 2 813	- 10 000
Pertes sur affaires			- 563	- 2 000

**écriture comptable**

Année N	Débit	Crédit
701 Ventes foncières		-
411 Tiers client	-	-

Année N	Débit	Crédit
605 Travaux VRD	3 000	-
401 Tiers fournisseurs		3 000
713 Travaux VRD & aménagement en cours		3 000
332 Travaux VRD & aménagement en cours	3 000	

Année N	Débit	Crédit
151 Provisions pertes affaires		2 000
681 Provisions pertes affaires	2 000	-

Année N+1	Débit	Crédit
701 Ventes foncières		5 000
411 Tiers client	5 000	-

Année N+1	Débit	Crédit
605 Travaux VRD	1 500	-
401 Tiers fournisseurs		3 500
713 Travaux VRD & aménagement en cours		1 500
332 Travaux VRD & aménagement en cours	1 500	

Année N+1	Débit	Crédit
151 Provisions pertes affaires		2 000
681 Provisions pertes affaires	2 000	-

Année N+2	Débit	Crédit
701 Ventes foncières		3 000
411 Tiers client	3 000	

Année N+2	Débit	Crédit
605 Travaux VRD	5 500	-
401 Tiers fournisseurs		5 500
713 Travaux VRD & aménagement en cours		5 500
332 Travaux VRD & aménagement en cours	5 500	

Année N+2	Débit	Crédit
151 Provisions pertes affaires		
681 Provisions pertes affaires		

**écriture retraitement**

Année N	Débit	Crédit
701 ventes foncières		-
487 Produits constatés d'avance	-	-

Année N	Débit	Crédit
713 Travaux VRD & aménagement en cours		
332 Travaux VRD & aménagement en cours		

Année N	Débit	Crédit
151 Provisions pertes affaires		
681 Provisions pertes affaires		

Année N+1	Débit	Crédit
701 ventes foncières	2 750	
487 Produits constatés d'avance		2 750

Année N+1	Débit	Crédit
713 Travaux VRD & aménagement en cours	2 813	
332 Travaux VRD & aménagement en cours		2 813

Année N+1	Débit	Crédit
151 Provisions pertes affaires	563	
781 Reprises provisions pertes affaires		563

Année N+2	Débit	Crédit
701 ventes foncières		2 750
487 Produits constatés d'avance	2 750	

Année N+2	Débit	Crédit
713 Travaux VRD & aménagement en cours	4 375	
332 Travaux VRD & aménagement en cours		4 375

Année N+2	Débit	Crédit
151 Provisions pertes affaires	1 438	
781 Reprises provisions pertes affaires		1 438

**Exemple 2 :**

- Préviation à fin d'affaire « recettes » : 20 000
- Préviation à fin d'affaire « dépenses » : - 10 000
- Marge : 10 000

**Exercice N :**

Note : Pour les besoins de l'exercice, nous considérons que taux d'avancement est de 0% pour l'année N et par conséquent, le niveau de stocks est égal aux dépenses cumulées, soit 3 000.

	FFA	Année N	Année N+1	Année N+2
Recettes	20 000	-	20 000	20 000
Dépenses	- 10 000	- 3 000	- 7 500	- 10 000
Marge/Perte	10 000	- 3 000	12 500	10 000
Taux Avancement recettes		0%	100%	100%
Taux Avancement dépenses		30%	75%	100%
Taux Avancement mixte		0%	75%	100%
Avancement Recettes		-	15 000	20 000
Avancement dépenses		-	- 7 500	- 10 000

**Ecriture comptable**

Année N	Débit	Crédit
701 Ventes foncières		-
411 Tiers client	-	-

Année N	Débit	Crédit
605 Travaux VRD	3 000	-
401 Tiers fournisseurs		3 000
713 Travaux VRD & aménagement en cours		3 000
332 Travaux VRD & aménagement en cours	3 000	

Année N+1	Débit	Crédit
701 Ventes foncières		20 000
411 Tiers client	20 000	-

Année N+1	Débit	Crédit
605 Travaux VRD	4 500	-
401 Tiers fournisseurs		4 500
713 Travaux VRD & aménagement en cours		4 500
332 Travaux VRD & aménagement en cours	4 500	

Année N+2	Débit	Crédit
701 Ventes foncières		
411 Tiers client		

Année N+2	Débit	Crédit
605 Travaux VRD	2 500	-
401 Tiers fournisseurs		2 500
713 Travaux VRD & aménagement en cours		2 500
332 Travaux VRD & aménagement en cours	2 500	

**Ecriture retraitement**

Année N	Débit	Crédit
701 ventes foncières		-
487 Produits constatés d'avance	-	-

Année N	Débit	Crédit
713 Travaux VRD & aménagement en cours		
332 Travaux VRD & aménagement en cours		

Année N+1	Débit	Crédit
701 ventes foncières	5 000	
487 Produits constatés d'avance		5 000

Année N+1	Débit	Crédit
713 Travaux VRD & aménagement en cours	7 500	
332 Travaux VRD & aménagement en cours		7 500

Année N+2	Débit	Crédit
701 ventes foncières		5 000
487 Produits constatés d'avance	5 000	

Année N+2	Débit	Crédit
713 Travaux VRD & aménagement en cours	2 500	
332 Travaux VRD & aménagement en cours		2 500

## 6 Note n° 279 du 8 octobre 2021 de la DAJ des ministères économiques et financiers



**MINISTÈRES  
ÉCONOMIQUES  
ET FINANCIERS**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

**Direction des  
Affaires juridiques**

SOUS-DIRECTION DU DROIT PUBLIC  
ET DU DROIT EUROPÉEN ET INTERNATIONAL

Paris, le **08 OCT. 2021**

**Bureau du droit public général**

000279

Affaire suivie par François Mialon  
☎ : 01.44.97.33.78  
[francois.mialon@finances.pouv.fr](mailto:francois.mialon@finances.pouv.fr)

et Pierre Lehembre

**Bureau du droit des entreprises  
et de l'immatériel**

Affaire suivie par Marie Vangioni

N° COJU : E-2021-019366

### **NOTE POUR LE CONTROLE GENERAL ECONOMIQUE ET FINANCIER ET LE CONSEIL GENERAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE**

A L'ATTENTION DE M. FRANÇOIS RAYMOND ET M. FRANÇOIS NOISSETTE

**Objet :** régime budgétaire et comptable applicable à l'établissement public local « Paris La Défense »

**Ref. :** votre saisine du 22 septembre 2021, à échéance du 8 octobre 2021.

*Que l'établissement public « Paris La Défense » (EPPLD) constitue ou non une catégorie d'établissement public, au sens de l'article 34 de la Constitution, il fait en tout état de cause l'objet de règles spécifiques qui ont justifié sa création par le législateur.*

*La soumission de l'EPPLD au régime budgétaire et comptable des régies municipales dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière s'imposerait même en l'absence de renvoi exprès. Rien ne semble s'opposer, en revanche, à ce qu'un texte prévoit que cet établissement applique le régime budgétaire et comptable des sociétés commerciales ou celui des établissements publics d'aménagement de l'État.*

*Une disposition législative est nécessaire pour conférer à l'EPPLD la faculté de créer ces filiales d'aménagement pour l'exercice des missions prévues à l'article L. 328-2 du code de l'urbanisme.*

*La transformation de l'EPPLD en société publique locale (SPL) sui generis ne présenterait pas de difficulté particulière.*

1/10

Par note du 10 mai 2021, la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et le ministre délégué chargé des comptes publics ont confié au CGefi et au CGEDD une mission relative à l'évolution du cadre budgétaire et comptable de l'établissement public « Paris La Défense » (EPPLD).

Dans ce cadre, vous vous interrogez sur :

- la possibilité, pour cet organisme, de constituer à lui seul une catégorie d'établissement public, au sens de l'article 34 de la Constitution ;
  - la faisabilité juridique de quatre scénarios :
    - o la soumission de cet établissement à la comptabilité privée ;
    - o sa soumission au régime budgétaire et comptable des établissements publics d'aménagement de l'État ;
    - o sa capacité à créer des filiales pour chacune de ses opérations d'aménagement ;
    - o sa transformation en société publique locale.
1. Que l'établissement public « Paris La Défense » (EPPLD) constitue ou non une catégorie d'établissement public, au sens de l'article 34 de la Constitution, le législateur a, en tout état de cause, souhaité le soumettre à des règles spécifiques lors de sa création.

1.1. *Au vu des informations dont nous disposons, il n'est pas certain que cet organisme constitue, à lui seul, une catégorie d'établissement au sens de l'article 34 de la Constitution.*

\* L'article 34 de la Constitution réserve au législateur la compétence pour fixer les règles relatives à « la création de catégories d'établissements publics ».

En application de ces dispositions, le recours à la loi est nécessaire lorsqu'il n'existe pas de catégorie existante à laquelle l'établissement envisagé peut être rattaché. Cette loi a alors pour objet de créer l'établissement public et de définir ses règles constitutives. A l'inverse, si l'établissement dont il est envisagé la création entre dans une catégorie déjà existante, le recours à un acte réglementaire suffit, sauf s'il est prévu de déroger aux règles constitutives de cette catégorie ou que l'intervention du législateur est nécessaire à un autre titre<sup>1</sup>.

Selon une jurisprudence constante du Conseil constitutionnel<sup>2</sup> et du Conseil d'État<sup>3</sup>, doivent être regardés comme entrant dans la même catégorie les établissements publics dont l'activité s'exerce territorialement sous la « même tutelle administrative » et qui ont une « spécialité analogue ». Une catégorie peut être constituée d'un seul établissement<sup>4</sup>.

L'établissement public est, en principe, le prolongement personnalisé d'une autre personne morale de droit public. Aussi, la notion de « même tutelle administrative » renvoie au rattachement de l'établissement à une personne publique : l'État, quel que soit le ministère de rattachement, une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales, quel que soit leur niveau<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Guide de légistique, 5.3. Créer, modifier ou supprimer un établissement public, p. 561 ; CE, avis, 23 avr. 2019, *Projet de loi pour la restauration et la conservation de la cathédrale Notre-Dame de Paris et instituant une souscription nationale à cet effet*, n° 397583 : « (...) si l'article 34 de la Constitution réserve au législateur la compétence pour fixer les règles relatives à « la création de catégories d'établissements publics », ce qui implique d'en définir les règles constitutives, il appartient au pouvoir réglementaire de créer un établissement public relevant d'une catégorie existante, sauf s'il est prévu de s'écarter des règles constitutives des établissements publics relevant de la même catégorie ».

<sup>2</sup> Décision n° 79-108 L du 25 juillet 1979, *Agence nationale pour l'emploi*, § 2 ; décision n° 2007-548 DC du 22 février 2007, *Loi relative aux règles d'urbanisme applicables dans le périmètre de l'opération d'intérêt national de La Défense et portant création d'un établissement public de gestion du quartier d'affaires de La Défense*, § 11.

<sup>3</sup> CE, Ass., 24 nov. 1978, *Syndicat national du personnel de l'énergie atomique CFDT*, n° 02020, 02150, 02853 et 02882, publié au *Lebon* ; CE, 28 juill. 1993, *Syndicat général CFDT de la caisse des dépôts et consignations*, n° 93197, mentionné au *Lebon*.

<sup>4</sup> Décision n° 2000-439 DC du 16 janvier 2001, *Loi relative à l'archéologie préventive*, § 5.

<sup>5</sup> *Etude du Conseil d'État 2009, Les établissements publics*, p. 34 ; *Guide de Légistique*, précité, p. 562.

La spécialité d'un établissement s'apprécie quant à elle en fonction de l'objet et de la nature des activités qu'il exerce, c'est-à-dire de ses missions<sup>6</sup>. Alors que longtemps le critère de la « spécialité analogue » s'appréciait en fonction du domaine d'intervention de l'établissement, ce sous-critère a été abandonné par les formations consultatives du Conseil d'État<sup>7</sup>. La notion de spécialité analogue fait l'objet d'une appréciation de plus en plus souple<sup>8</sup>. Peuvent donc figurer dans une même catégorie des établissements publics hétérogènes<sup>9</sup>.

\* En l'occurrence, rattaché à des collectivités territoriales de différents niveaux ainsi qu'à la métropole du Grand Paris<sup>10</sup>, l'EPPLD assure des missions d'aménagement<sup>11</sup> et de gestion des ouvrages et espaces publics ainsi que des services d'intérêt général<sup>12</sup>, dans la limite des territoires couverts par les opérations d'intérêt national du quartier d'affaires de la Défense, Nanterre et de La Garenne-Colombes<sup>13</sup>.

Il ne s'agit ni d'un établissement public d'aménagement de l'Etat ni d'un établissement public local de rénovation urbaine régi par les articles L. 326-1 à L. 326-7 du code de l'urbanisme<sup>14</sup>.

En revanche, à la date de création de cet établissement, au 1<sup>er</sup> janvier 2018<sup>15</sup>, il existait une catégorie d'établissements publics, les syndicats mixtes dits « ouverts », composés de collectivités territoriales ou d'établissements publics locaux de différents niveaux, ayant pour objet d'assurer des « œuvres ou services présentant une utilité pour chacune de ces personnes morales »<sup>16</sup>.

Ainsi, selon les données collectées par la direction générale des collectivités locales (DGCL), plusieurs syndicats mixtes ouverts exercent des missions d'aménagement et de gestion d'équipements publics<sup>17</sup>.

Lors de la création de l'établissement public de gestion du quartier d'affaires de La Défense (EPGD) par la loi du 27 février 2007<sup>18</sup>, le Conseil constitutionnel avait d'ailleurs jugé que, « par sa spécialité comme

<sup>6</sup> Voir CE, Avis, Ass., 21 sept. 2006, projet de loi de finances 2007, n° 373638 : l'Agence nationale des titres sécurisés, créée en vue « de développer, d'acquérir, d'exploiter et de maintenir les moyens nécessaires à la mise en œuvre de procédures sécurisées permettant la délivrance de titres réglementaires », ne relève pas d'une nouvelle catégorie d'établissements publics dès lors qu'il existait déjà d'autres établissements ayant pour objet la mise en commun des moyens des administrations ; voir également CE, avis, 23 avr. 2019, projet de loi relatif à la restauration et la conservation de la cathédrale Notre-Dame de Paris et instituant une souscription nationale à cet effet, n° 397683.

<sup>7</sup> Voir, sur ce point, *Etude du Conseil d'Etat 2009, Les établissements publics*, pp. 35 et 36.

<sup>8</sup> *Etude du Conseil d'Etat*, précitée, p. 34.

<sup>9</sup> Voir, par ex. CE, avis, 23 avr. 2019, *Projet de loi pour la restauration et la conservation de la cathédrale Notre-Dame de Paris et instituant une souscription nationale à cet effet*, précité : « il existe déjà, avec le Centre des monuments nationaux et l'Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture, deux établissements publics ayant dans leur objet la mission, pour les seuls biens immobiliers culturels, d'assurer ou de contribuer à la maîtrise d'ouvrage des travaux de restauration et de conservation de monuments historiques et du patrimoine immobilier (...) au regard de la définition des missions qu'il est prévu de confier à ce futur établissement public, celui-ci ne relève pas d'une nouvelle catégorie d'établissements publics dès lors qu'il existe déjà, outre les deux établissements publics précités placés sous la tutelle du ministre de la culture, d'autres établissements de l'Etat créés par la loi ayant un objet analogue, au moins depuis l'établissement public du Centre Beaubourg créé par le décret n° 71-1148 du 31 décembre 1971. »

<sup>10</sup> L'article L. 328-8 du code de l'urbanisme prévoit notamment que le conseil d'administration de cet établissement est composé « majoritairement de représentants du département des Hauts-de-Seine » et que sont, en outre, représentées, « les communes de Courbevoie, Nanterre, Paris et Puteaux, ainsi que la région d'Île-de-France et la métropole du Grand Paris ».

<sup>11</sup> Article L. 328-2 du code de l'urbanisme.

<sup>12</sup> Article L. 328-3 du code de l'urbanisme.

<sup>13</sup> Article R. 328-14 du code de l'urbanisme qui renvoie aux 2<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup> de l'article R. 102-3 du même code.

<sup>14</sup> Chapitre VI du titre deuxième du livre troisième de la première partie du code de l'urbanisme, tandis que l'établissement public Paris La Défense fait l'objet du chapitre VIII.

<sup>15</sup> I de l'article 2 de l'ordonnance n° 2017-717 du 3 mai 2017 portant création de l'établissement public Paris La Défense.

<sup>16</sup> Article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction alors applicable à la date de la création de l'établissement Paris La Défense.

<sup>17</sup> Voir, sur ce point, le recensement des syndicats mixtes existants sur la Base nationale sur l'intercommunalité, (6.3. Les compétences exercées par les syndicats mixtes, les pôles métropolitains et les PETR) qui liste par exemple, au 1<sup>er</sup> juillet 2021, neuf syndicats mixtes ouverts ayant pour objet la création, l'aménagement et l'entretien de la voirie, soixante-dix-sept compétents pour la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire et neuf ayant pour objet la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion des réseaux de chaleur ou de froid urbains.

<sup>18</sup> Loi n° 2007-254 du 27 février 2007 relative aux règles d'urbanisme applicables dans le périmètre de l'opération d'intérêt national de La Défense et portant création d'un établissement public de gestion du quartier d'affaires de La Défense.

par son rattachement territorial », cet établissement relève de la catégorie des syndicats mixtes et « ne constitue donc pas une nouvelle catégorie d'établissements publics »<sup>19</sup>.

L'EPGD, établissement public local à caractère industriel et commercial, était alors notamment chargé de gérer des ouvrages et espaces publics ainsi que des services d'intérêt général, dans un périmètre qualifié par le législateur d'opération d'intérêt national<sup>20</sup>. Cet établissement était en outre rattaché à des collectivités territoriales de différents niveaux, notamment au département des Hauts-de-Seine<sup>21</sup>.

Pour autant, la décision de 2007 du Conseil constitutionnel, n'est pas nécessairement transposable, compte tenu des compétences à la fois de gestion et d'aménagement exercées par l'EPPLD, dont la création résulte de la fusion des deux anciens établissements publics préexistants, dont l'un<sup>22</sup> constituait un établissement public d'aménagement de l'État.

La doctrine avait à cet égard relevé<sup>23</sup> que, contrairement à ce qu'il avait jugé pour d'autres établissements publics<sup>24</sup>, le Conseil constitutionnel n'avait pas choisi, dans sa décision n° 2007-548 DC du 22 février 2007, de qualifier l'établissement public de gestion de catégorie d'établissement public. La doctrine constatait ainsi que « Si cet établissement est une forme de syndicat mixte (...) il faut admettre qu'il en constitue une sous-catégorie très particulière ».

Le nouvel établissement « Paris La Défense » fait l'objet de règles particulières nouvelles, qui s'écartent du régime juridique applicable au syndicat mixte. L'étude d'impact du projet de loi du 28 février 2017, sur le Statut de Paris, indique ainsi que « si l'EPGD ne constitue pas un établissement sui generis au terme de la décision 2007-548 DC du Conseil Constitutionnel qui le rattache à la catégorie d'établissements publics locaux définie par les articles L. 5221-1 et suivants du code général des collectivités territoriales, il peut en aller autrement de l'établissement public local devant être créé. Ce dernier reprendra en effet, outre les missions aujourd'hui dévolues à l'EPGD, les missions foncières et d'aménagement qui incombent actuellement à l'établissement public d'aménagement de la Défense - Seine Arche. Ce nouvel établissement ne pouvant relever de la catégorie des établissements publics d'aménagement placés sous la tutelle de l'État, il est susceptible de constituer un établissement public industriel et commercial local sui generis. »<sup>25</sup>

Le rapporteur public Vincent Daumas, dans ses conclusions sur une décision du Conseil d'État du 29 juin 2018<sup>26</sup>, a indiqué, de manière incidente, qu'il était « vraisemblable » que l'établissement « Paris La Défense » « constitue à lui seul une catégorie particulière d'établissement public ». Il relevait en outre que les missions de l'EPGD « étaient sensiblement plus limitées que celle du nouvel établissement public Paris La Défense ».

Ni le Conseil d'État ni le Conseil constitutionnel n'ont cependant tranché cette question. Dans sa décision du 27 septembre 2018<sup>27</sup>, le Conseil a, en citant les dispositions de l'article 34 de la Constitution sur la création de catégories d'établissements publics, seulement indiqué que « le législateur [avait]

<sup>19</sup> Décision n° 2007-548 DC du 22 février 2007, Loi relative aux règles d'urbanisme applicables dans le périmètre de l'opération d'intérêt national de La Défense et portant création d'un établissement public de gestion du quartier d'affaires de La Défense, § 11.

<sup>20</sup> Article L. 1471-3 du code de l'urbanisme, dans sa version alors applicable.

<sup>21</sup> Article L. 328-5 selon lequel « L'établissement public est administré par un conseil d'administration composé des représentants des communes de Courbevoie et de Puteaux et du département des Hauts-de-Seine. / Le département dispose de la majorité des sièges (...) »

<sup>22</sup> Article 1<sup>er</sup> du décret n° 2010-743 du 2 juillet 2010 portant création de l'Établissement public d'aménagement de La Défense Seine Arche (EPADESA) et dissolution de l'Établissement public pour l'aménagement de la région dite de La Défense (EPAD) et de l'Établissement public d'aménagement de Seine-Arche (EPASA).

<sup>23</sup> Michel Verpeaux, Les collectivités territoriales et le nouvel établissement public de gestion de La Défense, AJDA 2007, page 1072.

<sup>24</sup> Décision n° 59-11 du 27 novembre 1959, RATP ; décision n° 89-162 L du 5 décembre 1989, Institut national de consommation.

<sup>25</sup> Etude d'impact du projet de loi sur le Statut de Paris (loi n° 2017-257 du 28 février 2017), page 63.

<sup>26</sup> CE, 29 juin 2018, Comité d'entreprise de l'établissement public d'aménagement de La Défense Seine Arche, n° 412324, inédit.

<sup>27</sup> Décision n° 2018-734 QPC du 27 sept. 2018, Comité d'entreprise de l'établissement public d'aménagement de la Défense Seine Arche.

suffisamment précisé sur ce point les règles constitutives de l'établissement public qu'il a instauré ». Il n'est ainsi pas revenu sur la question du rattachement de l'EPPLD aux syndicats mixtes ouverts<sup>28</sup>.

Par conséquent, en l'état de la jurisprudence et sous réserve de l'analyse de la DGCL, le statut de l'EPPLD, au regard de l'article 34 de la Constitution, est incertain.

**1.2. Quand bien même l'établissement « Paris La Défense » ne constituerait pas une catégorie d'établissement public à lui seul, il fait l'objet, en tout état de cause, de règles constitutives spécifiques.**

Les règles constitutives d'un établissement public sont en particulier celles « qui fixent le cadre général de son organisation et de son fonctionnement »<sup>29</sup>, telles que la détermination des organes de direction<sup>30</sup> et de leur structure, leur rôle, leur composition<sup>31</sup> ou les catégories de ressources dont peut bénéficier l'établissement<sup>32</sup>.

En l'occurrence, plusieurs règles constitutives de l'EPPLD sont, distinctes de celles des syndicats mixtes ouverts :

- outre des représentants des collectivités territoriales concernées, son conseil d'administration comprend des personnalités qualifiées nommées par l'État ;
- le préfet de la région d'Île-de-France assiste de droit aux séances du conseil d'administration<sup>33</sup> et peut suspendre le caractère exécutoire de ses décisions et demander une seconde délibération dans les conditions définies à l'article L. 328-12 du code de l'urbanisme ;
- la nomination du directeur général de l'établissement est subordonnée à l'avis préalable du préfet de la région.

Les particularités du régime de l'EPPLD pouvaient donc justifier que la loi intervienne pour créer son régime juridique, même si, ce faisant, le législateur n'a pas forcément souhaité créer une nouvelle catégorie d'établissement public.

\* Le recours à la loi pour créer l'EPPLD se justifiait en outre également par la suppression de l'EPGD, qui obligeait à recourir à la loi, et par l'adhésion obligatoire des collectivités territoriales en cause, en raison du principe de libre administration<sup>34</sup>.

2. La soumission de l'EPPLD à l'instruction M4 s'imposerait même en l'absence de renvoi exprès au régime des régies municipales dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière mais rien ne semble s'opposer, en revanche, à ce qu'un texte prévoit que cet établissement applique le régime budgétaire et comptable des sociétés commerciales ou celui des établissements publics d'aménagement de l'État.

**2.1. L'EPPLD est soumis au régime financier des régies municipales dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière, et notamment à la règle d'équilibre.**

<sup>28</sup> Le commentaire aux cahiers n'apporte pas davantage de précisions. Il est seulement indiqué, sans référence à la notion de catégorie d'établissements publics, que l'EPPLD est « un établissement public local à caractère industriel et commercial, unique » (p. 4).

<sup>29</sup> Décision n° 64-27 L du 17 mars 1964, RTF, § 2.

<sup>30</sup> Décision n° 64-27 L du 17 mars 1964, précité, § 3.

<sup>31</sup> Décision n° 82-124 L du 23 juin 1982, Agences financières de bassin, § 3.

<sup>32</sup> Décision n° 2000-439 DC du 16 janvier 2001, Loi relative à l'archéologie préventive.

<sup>33</sup> IV de l'article L. 328-8 du code de l'urbanisme.

<sup>34</sup> En ce sens, décision n° 2007-548 DC du 22 février 2007, précité, § 12.



Selon l'article R. 328-13 du code de l'urbanisme, cet établissement est soumis au titre I<sup>er</sup> du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012, relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP), ainsi qu'aux articles R. 2221-35 à R. 2221-52 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Il se voit ainsi appliquer le régime financier des régies municipales dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière chargées de l'exploitation d'un service public industriel et commercial<sup>35</sup>, définies au chapitre 1er du titre II du livre II de la deuxième partie législative du CGCT<sup>36</sup>.

Dans ce cadre, il relève de l'instruction budgétaire et comptable M4, prise en application de l'article R. 2221-36 du CGCT, qui fixe les principes et règles du régime financier applicable aux services publics industriels et commerciaux (SPIC) locaux<sup>37</sup>.

Cette instruction rappelle en particulier le principe d'équilibre en recettes et en dépenses des SPIC, notamment ceux exploités en régie<sup>38</sup>, défini à l'article L. 2224-1 du CGCT<sup>39</sup>.

**2.2. Dans l'hypothèse où cet établissement ne constituerait pas à lui seul une catégorie, les règles de droit commun financier applicables aux établissements publics locaux ou aux syndicats mixtes lui seraient applicables.**

\* Dans la mesure où l'EPPLD est un établissement public local à caractère industriel et commercial, l'instruction M4 s'appliquerait, quand bien même le renvoi aux articles R. 2221-35 à R. 2221-52 serait supprimé.

En effet, l'article L. 1412-1 du CGCT prévoit que les dispositions relatives aux régies municipales s'appliquent aux régies constituées par « Les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les établissements publics de coopération intercommunale ou les syndicats mixtes, pour l'exploitation directe d'un service public industriel et commercial relevant de leur compétence », en renvoyant au chapitre 1er du titre II du livre II de la deuxième partie de ce code. Il ressort de l'instruction elle-même qu'elle s'applique aux « régies, dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière ou de la seule autonomie financière, chargées de l'exploitation d'un service public à caractère industriel et commercial »<sup>40</sup>.

\* Les règles de droit commun ne trouveraient bien sûr à s'appliquer qu'en cas de vide juridique dans les textes institutifs et dans la mesure où elles seraient compatibles avec les règles régissant cet établissement.

La doctrine souligne ainsi que « les autorités créatrices d'un établissement public (législateur ou pouvoir réglementaire), lors de la rédaction des statuts, déterminent elles-mêmes son régime financier et peuvent prévoir des dérogations, tandis que le législateur, lorsqu'il crée une catégorie d'établissements publics, outre de renvoyer au pouvoir réglementaire le soin d'élaborer le régime financier et comptable, peut autoriser des régimes différenciés à l'intérieur même d'une catégorie. Derrière le renvoi formel à des textes

<sup>35</sup> L'article R. 2221-35, inséré dans le chapitre relatif aux régies municipales, prévoit en effet que « Les règles de la comptabilité communale sont applicables aux régies dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière, chargées de l'exploitation d'un service public à caractère industriel et commercial, sous réserve des dérogations prévues au présent paragraphe. »

<sup>36</sup> Articles L. 2221-1 et suivants du CGCT.

<sup>37</sup> P. 10 de l'instruction budgétaire et comptable M4 qui indique que « Conformément aux articles R. 2221-36 et R. 2221-78 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), la présente instruction a pour objet de fixer le cadre de l'organisation budgétaire et comptable des régies, dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière ou de la seule autonomie financière, chargées de l'exploitation d'un service public à caractère industriel et commercial ».

<sup>38</sup> Point 1.2.4. du chapitre 1 du titre 3 de l'instruction budgétaire et comptable M4 (p. 114).

<sup>39</sup> Selon cet article, « Les budgets des services publics à caractère industriel ou commercial exploités en régie (...) par les communes, doivent être équilibrés en recettes et en dépenses. ». Si le principe d'équilibre budgétaire est fixé, pour les services publics industriels et commerciaux locaux, à l'article L. 2224-1 du CGCT, celui-ci est défini, pour les collectivités territoriales, à l'article L. 1612-4 du même code.

<sup>40</sup> P. 10 de l'instruction, précitée.

---

généraux tel le décret [GBCP] de 2012, les statuts constitutifs peuvent comporter de nombreuses singularités ; leur consultation est indispensable. »<sup>41</sup>

\* Si les règles budgétaires et comptables d'un établissement public ne sont en principe pas au nombre des règles constitutives d'une catégorie d'établissements publics, la compétence du législateur peut néanmoins s'imposer à un autre titre.

En l'occurrence, le principe d'équilibre budgétaire, applicable aux collectivités territoriales<sup>42</sup> et à leurs services publics industriels et commerciaux<sup>43</sup>, qui n'a pas valeur constitutionnelle<sup>44</sup>, est prévu par la loi.

Une loi pourrait donc être nécessaire, pour prévoir expressément que l'EPPLD n'applique pas la règle d'équilibre ou qu'il applique une comptabilité qui écarte nécessairement ce principe.

A titre d'illustration, l'article L. 5721-4 du CGCT, relatif aux syndicats mixtes ouverts, renvoie aux dispositions des chapitres II et VII du titre unique du livre VI de la première partie de ce code, relatives « au contrôle budgétaire et aux comptes publics ». Il conviendrait donc de s'assurer que la règle d'équilibre ne pourrait pas être regardée comme applicable à l'EPPLD par ce biais.

Seule une analyse de la DGFiP et de la DGCL, compétentes sur ces questions, permettrait de garantir que la suppression du renvoi au régime financier des régies municipales suffirait à écarter complètement l'application d'une règle d'équilibre et n'impliquerait pas de compléter les dispositions financières du code de l'urbanisme, par des dispositions réglementaires ou, le cas échéant, législatives.

**2.3. Compte tenu de la souplesse de la formule de l'établissement public, rien ne semble s'opposer juridiquement à ce que l'EPPLD applique le régime budgétaire et comptable des sociétés commerciales ou celui des établissements publics d'aménagement de l'État.**

\* Comme le soulignait le Conseil d'État dans son étude de 2009<sup>45</sup>, « le premier avantage de la formule de l'établissement public réside dans sa plasticité, qui lui permet de répondre à une très grande variété d'objectifs. » La doctrine a d'ailleurs pu relever que « pour les établissements publics, la matière financière est le lieu de toutes les dérogations. »<sup>46</sup>

Ainsi, l'établissement « Pôle emploi », que vous mentionnez à titre d'exemple, est soumis « aux règles applicables aux entreprises industrielles et commerciales »<sup>47</sup>. Désigné par la loi comme une « institution nationale publique dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière »<sup>48</sup>, il est qualifié par la jurisprudence d'établissement public administratif<sup>49</sup>. Selon les débats parlementaires ayant précédé sa création<sup>50</sup>, le choix de le soumettre à une comptabilité privée résulte d'une volonté d'adapter ses règles comptables à ses missions particulières<sup>51</sup>, et de tenir compte des règles applicables aux anciennes ANPE et ASSEDIC<sup>52</sup>.

---

<sup>41</sup> Voir Benoît Plessix, J.C. Adm. Fasc. 136 : établissements publics - Statut. Structures, § 80.

<sup>42</sup> Article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales.

<sup>43</sup> Article L. 2224-1 du code général des collectivités territoriales.

<sup>44</sup> Le principe d'équilibre budgétaire est, depuis la révision constitutionnelle de 2006, consacré dans la Constitution seulement comme un objectif à atteindre pour les lois de programmation des lois de finances publiques (article 34).

<sup>45</sup> Etude du Conseil d'État 2009, Les établissements publics, p. 12.

<sup>46</sup> Voir Benoît Plessix, J.C. Adm. Fasc. 136, précité.

<sup>47</sup> Article L. 5312-8 du code du travail.

<sup>48</sup> Article L. 5312-1 du code du travail.

<sup>49</sup> CE, 23 juill. 2014, Syndicat SUD travail-affaires sociales, n° 363522, mentionné au Lebon, § 4 et 5.

<sup>50</sup> Loi n° 2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi.

<sup>51</sup> Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, des finances et de l'emploi, Séance publique du 10 janvier 2008 (Sénat), projet de loi relatif à la réforme du service public de l'emploi : « c'est un des avantages de la comptabilité privée, la nouvelle institution sera tenue à une comptabilité analytique qui permettra d'examiner dans le détail des flux lors de l'examen des budgets si, oui ou non, les principes d'indemnisation collective pour les indemniés et les non-indemniés ont été appliqués ».

<sup>52</sup> Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, des finances et de l'emploi, Séance publique du 23 janvier 2008 (Assemblée nationale), projet de loi relatif à la réforme du service public de l'emploi : « L'année dernière, l'ANPE a choisi de passer au système comptable applicable aux EPIC, c'est-à-dire à l'EPPLD, l'état prévisionnel des recettes et des dépenses. Sachant que, de leur côté, les

D'autres établissements publics de l'État sont également soumis à une comptabilité privée, telles que :

- l'Agence française de développement, établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) réalisant des opérations financières dans le cadre de sa mission permanente d'intérêt public de l'aide au développement à l'étranger<sup>53</sup>, soumise aux règles de comptabilité applicables en matière commerciale<sup>54</sup> ;
- l'Agence française d'expertise technique internationale, EPIC<sup>55</sup> exerçant une des missions d'intérêt public au service de la politique de coopération au développement et de rayonnement économique de la France, soumise « en matière de gestion financière et comptable, aux règles applicables aux sociétés industrielles et commerciales »<sup>56</sup>.

Les offices publics de l'habitat, expressément qualifiés par la loi d' « établissements publics locaux à caractère industriel et commercial »<sup>57</sup>, ont longtemps disposé de la faculté de choisir, en matière de gestion financière et comptable, entre les règles applicables aux entreprises de commerce ou celles de la comptabilité publique<sup>58</sup>. Depuis la loi du 23 novembre 2018 dite « ELAN »<sup>59</sup>, ils sont désormais soumis aux règles de droit privé<sup>60</sup>. L'article L. 421-21 du code de la construction et de l'habitation prévoit néanmoins que « Les dispositions financières, budgétaires et comptables prévues par le code général des collectivités territoriales sont applicables aux offices publics de l'habitat dans les conditions suivantes : / 1° Les dispositions des articles (...), L. 1612-4 (...) du code général des collectivités territoriales ne sont pas applicables ; / (...) 4° Pour l'application des articles (...) L. 1612-5 (...) du code général des collectivités territoriales, les crédits ont un caractère limitatif lorsque le préfet règle le budget et le rend exécutoire ; (...) ».

\* En l'occurrence, la Cour des comptes a relevé, au moment de la création de l'EPPLD, que « D'importantes difficultés techniques restent sans solutions immédiates et vont constituer un véritable handicap au démarrage du nouvel établissement. / Tel est le cas des dispositions comptables applicables : elles nécessitent une adaptation notable des normes de la comptabilité publique locale afin de permettre à « Paris La Défense » de comptabiliser les opérations d'aménagement. »<sup>61</sup>

Dans ce contexte, sous la réserve mentionnée ci-dessus, la modification de son régime budgétaire et comptable ne semble pas se heurter à un obstacle juridique particulier.

En toute hypothèse, elle impliquerait de modifier les dispositions de l'article R. 328-13 du code de l'urbanisme. En outre :

- la soumission au régime budgétaire et comptable applicable aux sociétés commerciales conduirait en principe à modifier l'article L. 328-14 du code de l'urbanisme qui prévoit la présence d'un comptable public au sein de l'établissement ;
- la soumission au régime budgétaire et comptable des établissements publics d'aménagement de l'Etat n'impliquerait pas de modifier le décret GBCP lui-même, qui a valeur réglementaire.

### **3. Une disposition législative est nécessaire pour conférer à l'EPPLD la faculté de créer ces filiales d'aménagement pour l'exercice des missions prévues à l'article L. 328-2 du code de l'urbanisme.**

ASSEVIC utilisent les règles applicables à la comptabilité privée, introduire un troisième système de comptabilité serait source de confusion. »

<sup>53</sup> Article L. 515-13 du code monétaire et financier.

<sup>54</sup> Article R. 515-23 du code monétaire et financier.

<sup>55</sup> Article 1 du décret n° 2014-1656 du 29 déc. 2014 relatif à l'Agence française d'expertise technique internationale.

<sup>56</sup> Article 21 du décret n° 2014-1656 du 29 déc. 2014 relatif à l'Agence française d'expertise technique internationale.

<sup>57</sup> Article L. 421-1 du code de la construction et de l'habitation.

<sup>58</sup> Voir article L. 421-17 du code de la construction et de l'habitation, dans sa version en vigueur du 2 février 2007 au 1<sup>er</sup> janvier 2021.

<sup>59</sup> Article 88 de la loi n° 2018-1021 du 23 nov. 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

<sup>60</sup> Article L. 421-17 du code de la construction et de l'habitation.

<sup>61</sup> Référé, 18 janvier 2018, p. 4.

**3.1. En l'état des dispositions législatives applicables à l'EPPLD, cet établissement n'a pas la capacité de créer des sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA) pour ses opérations d'aménagement.**

L'article L. 328-6 du code de l'urbanisme dispose que « Sous réserve que leur objet concourt directement à la réalisation de ses missions et sous réserve des compétences dévolues à d'autres personnes publiques, Paris La Défense est habilité à : / 1° Créer des filiales et acquérir ou céder des participations dans des sociétés publiques locales pour l'exercice de sa mission mentionnée au 2° de l'article L. 328-3 ; / 2° Acquérir ou céder des participations dans des sociétés publiques locales d'aménagement définies à l'article L. 327-1 pour l'exercice de sa mission mentionnée à l'article L. 328-2. »

Autrement dit, l'EPPLD :

- peut, outre l'acquisition ou la cession de participations dans des SPL, créer des filiales SPL pour l'animation et la promotion du site sur un périmètre couvrant une partie des communes de Courbevoie et Puteaux, en vue notamment de favoriser son rayonnement international auprès des acteurs économiques, dans le cadre de sa mission de gestion des ouvrages et espaces publics (mission mentionnée au 2° de l'article L. 328-3) ;
- mais il ne dispose pas de cette faculté pour des opérations d'aménagement, de renouvellement et de développement urbains dans un périmètre couvrant une partie des communes de La Garenne-colombes et Nanterre (mission mentionnée à l'article L. 328-2) ; pour l'exercice de cette mission il ne peut qu'acquérir ou céder des participations dans des SPL.

**3.2. Il importe de modifier le 2° de l'article L. 328-6 du code de l'urbanisme pour conférer à l'établissement PLD la faculté de créer ces filiales d'aménagement pour l'exercice des missions prévues à l'article L. 328-2 du code de l'urbanisme, par dérogation à l'article L. 327-2 du code de l'urbanisme.**

Il est nécessaire de prévoir une dérogation à l'article L. 327-2 du code de l'urbanisme pour permettre à l'EPPLD de créer également des SPLA.

En effet, l'article L. 327-2 du code de l'urbanisme dispose que « les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent créer, dans le cadre des compétences qui leur sont attribuées par la loi, des sociétés publiques locales d'aménagement dont ils détiennent la totalité du capital ».

Ainsi, les seules personnes publiques pouvant participer à ces sociétés sont les collectivités territoriales et leurs groupements. L'État et les établissements publics, aussi bien nationaux que locaux, sont donc exclus, comme le précise une circulaire du 29 avril 2011 sur le régime juridique des SPL et SPLA<sup>42</sup>.

Les travaux parlementaires relatifs à la loi ratifiant l'ordonnance n° 2017-717 du 3 mai 2017 portant création de l'établissement public Paris La Défense rappellent également qu'initialement, seules les collectivités territoriales et leurs groupements pouvaient être actionnaires de SPLA<sup>43</sup>, d'où la dérogation introduite par l'ordonnance mentionnée ci-dessus, et permettant à l'EPPLD de devenir actionnaire de SPLA.

<sup>42</sup> Circulaire n° COT/B/11.0a052/C du Ministère de l'intérieur sur le régime juridique des SPL et SP du 29 avril 2011

<sup>43</sup> Extrait du rapport fait au nom de la commission des lois du Sénat : « En vertu de l'article L. 328-6 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction résultant de l'ordonnance n° 2017-717 du 3 mai 2017 précitée, Paris La Défense pourrait participer au capital de sociétés publiques locales d'aménagement dont l'objet concourrait directement à la réalisation de ses missions. / Les dispositions régissant ces sociétés ne prévoient que la participation des collectivités territoriales et de leurs groupements, ce qui exclut les établissements publics locaux. Selon les éléments recueillis par votre rapporteur, il est apparu opportun, selon le Gouvernement, de prévoir une exception en matière d'aménagement pour permettre la participation de Paris La Défense à des sociétés publiques d'aménagement, en raison notamment de la création future d'une telle société pour la principale opération d'aménagement du territoire, la zone d'aménagement concerté (ZAC) des Groues (située à Nanterre). »

Enfin, l'exposé des motifs du projet de loi relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, créant des sociétés publiques locales d'aménagement d'intérêt national, précise également qu'à droit constant, l'État et ses établissements publics ne peuvent participer au capital des SPLA.

C'est par dérogation à l'article L. 327-1 du code de l'urbanisme que l'ordonnance de 2017 a donc introduit la possibilité, pour l'EPPLD, de prendre des participations dans les SPLA.

Il apparaît donc nécessaire de prévoir expressément dans l'article L. 328-6 du code de l'urbanisme, par dérogation à l'article L. 327-2 du code de l'urbanisme la possibilité pour cet établissement de créer des SPLA.

**4. La transformation de l'EPPLD en SPL *suí generis* ne présenterait pas de difficulté particulière.**

Il conviendrait de déterminer la composition de son capital, sa gouvernance, son contrôle et de prévoir les conditions de transfert des droits et obligations de l'EPPLD à cette SPL *ad hoc*.

Mais au-delà de ces questions, il conviendrait de pouvoir justifier cette transformation et notamment le choix d'une SPL dont l'objet est essentiellement de permettre de conclure des contrats de la commande publique avec leurs actionnaires sans publicité ni mise en concurrence.

**La sous-directrice  
du droit public et du droit européen et international**



**Agnès KARBOUCH**