



N° 382

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 15 novembre 2017

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA
LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE,
SUR LE PROJET DE LOI, ADOPTÉ PAR LE SÉNAT APRÈS ENGAGEMENT DE
LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE,

*ratifiant l'ordonnance n° 2017-717 du 3 mai 2017 portant **création de
l'établissement public Paris La Défense** (n° 113),*

PAR Mme ISABELLE FLORENNES
Députée

Voir les numéros :

Sénat : **550**, **631**, **632** et T.A. **112** (2016-2017).

SOMMAIRE

	PAGES
INTRODUCTION	5
I. POUR UNE GOUVERNANCE DÉCENTRALISÉE REPOSANT SUR UNE COOPÉRATION TERRITORIALE RENFORCÉE	7
A. D'UN PROJET D'ÉTAT À UN PROJET DE TERRITOIRE PORTÉ PAR LES COLLECTIVITÉS.....	7
1. Le recours à un établissement public pour doter Paris d'un quartier d'affaires de dimension internationale	7
a. La création de l'EPAD.....	7
b. Les difficultés rencontrées par l'établissement	7
2. Une gouvernance bicéphale confiée à un établissement aménageur et à un établissement gestionnaire	8
a. La gestion du site par l'EGPD, devenu Defacto.....	8
b. La création de l'EPADESA en remplacement de l'EPAD	11
B. DES DIFFICULTÉS PERSISTANTES FREINANT LE DÉVELOPPEMENT DE LA DÉFENSE SEINE ARCHE	16
II. UN LONG PROCESSUS DE CONCERTATION POUR PARVENIR À L'ÉMERGENCE D'UN CONSENSUS	17
A. UNE INITIATIVE LÉGISLATIVE CLOTURANT DEUX ANNÉES DE TRAVAUX PRÉPARATOIRES.....	17
B. LA PRÉPARATION À LA FUSION DES DEUX ÉTABLISSEMENTS EXISTANTS	18
CONTRIBUTION DE M. OLIVIER DUSSOPT, CO-RAPPORTEUR SUR LA MISE EN APPLICATION DE LA LOI (article 86, alinéa 7 du Règlement)	21
DISCUSSION GÉNÉRALE	25
EXAMEN DES ARTICLES	35
<i>Article 1^{er}</i> : Ratification de l'ordonnance	35
<i>Articles 2 à 8</i> : Dispositions additionnelles modifiant l'ordonnance du 3 mai 2017.....	47
PERSONNES ENTENDUES	59

MESDAMES, MESSIEURS,

Premier quartier d'affaires européen et éternel chantier, La Défense s'est constamment réinventée depuis sa création à la fin des années 1950 pour répondre aux besoins de ses usagers et maintenir son attractivité et sa compétitivité sur la scène internationale.

Symbole de modernité, elle prend dès l'origine le contre-pied du quartier d'affaires historique de l'Opéra en privilégiant une architecture d'avant-garde. Des tours de verre abritant les sièges sociaux des plus grandes entreprises sont ainsi construites sur une dalle piétonne, véritable marqueur de l'identité du quartier, apposée sur les nombreuses strates souterraines réservées aux accès et aux installations techniques. Autour d'elle, les circulations routière et ferroviaire sont organisées de manière à assurer la desserte de la capitale.

Toutefois, le modèle de développement monofonctionnel qui prévalait lors de la conception de cet ensemble architectural est désormais dépassé : une forte attente est exprimée depuis plusieurs années par les riverains et les usagers de La Défense de modernisation et d'enrichissement de l'offre de services, de lieux d'animation et de transports.

Dans ce contexte, l'impérative mise aux normes d'installations vieillissantes et la poursuite de grands projets d'aménagement doivent s'inscrire dans une réflexion plus globale sur l'avenir du site. La réussite de l'U Arena et des Jardins de l'Arche témoigne, en ce sens, de **l'ouverture progressive de tout un quartier à d'autres fonctions que l'accueil de bureaux** et la nécessité pour ce dernier de demeurer attentif aux évolutions des besoins des acteurs économiques comme des territoires qui l'environnent. Elle illustre également **la qualité des projets qui peuvent émerger d'une coopération territoriale mise au service d'une même ambition.**

Cette coopération doit néanmoins être renforcée, au-delà même du périmètre de la dalle. Aucun acteur ne peut décider seul du devenir d'un tel territoire, s'étendant sur plusieurs communes, constituant le bassin d'emploi d'1,6 million de personnes et le lieu d'implantation de plus de 3 600 entreprises ⁽¹⁾. La poursuite de priorités locales en matière de logement, de services et d'espaces

(1) Dont 15 des 50 premières entreprises mondiales, selon les données publiées par la chambre de commerce et d'industrie des Hauts-de-Seine.

publics de qualité doit composer avec des enjeux métropolitains et régionaux d'aménagement du territoire, autour de grands pôles économiques, ainsi que nationaux, puisque La Défense constitue pour la France une référence à l'étranger.

L'intérêt pour le développement de ce territoire est donc partagé par de nombreux acteurs et sa gouvernance doit assurer une concertation constructive, à même de définir les contours d'un devenir commun.

Le présent projet de loi s'inscrit dans cet objectif. Il propose de ratifier l'ordonnance n° 2017-717 du 3 mai 2017, prise sur le fondement de l'article 55 de la loi n° 2007-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris, tendant à :

– l'instauration d'un nouvel établissement public unique, dénommé « Paris La Défense », au 1^{er} janvier 2018, chargé de l'aménagement et de la gestion de ce territoire et doté d'une gouvernance décentralisée. Les élus composant son conseil d'administration seront chargés d'œuvrer à la constitution d'un territoire plus cohérent et attractif ;

– la définition d'une stratégie de développement pluriannuelle, reposant sur un plan d'investissement à dix ans financé au moins à hauteur de 360 millions d'euros par les collectivités territoriales et qui doit permettre, en priorité, de remédier à l'obsolescence de certains équipements ou infrastructures.

La Défense doit ainsi devenir un lieu plus vivant, plus accueillant et plus fonctionnel, au service de ses usagers et des territoires qui concourent à sa réussite, mais également au service d'une ambition nationale que nous devons tous soutenir.

*

* *

I. POUR UNE GOUVERNANCE DÉCENTRALISÉE REPOSANT SUR UNE COOPÉRATION TERRITORIALE RENFORCÉE

A. D'UN PROJET D'ÉTAT À UN PROJET DE TERRITOIRE PORTÉ PAR LES COLLECTIVITÉS

1. Le recours à un établissement public pour doter Paris d'un quartier d'affaires de dimension internationale

a. La création de l'EPAD

Créé en 1958⁽¹⁾, l'établissement public d'aménagement de La Défense (EPAD) a pour mission d'aménager un nouveau quartier d'affaires parisien de dimension internationale dans le prolongement de l'axe historique reliant le palais du Louvre, l'avenue des Champs-Élysées et l'Arc de triomphe.

Le territoire choisi, au-delà de cet alignement représentatif de l'ambition du projet, est propice à sa conduite puisqu'il n'abrite que de modestes installations industrielles, des cultures maraîchères et des îlots d'habitations insalubres. Comprenant l'ancien rond-point de Courbevoie sur lequel se trouvait un monument érigé en hommage à la défense de Paris pendant la guerre de 1870, il en conservera le nom de « La Défense ».

Si le centre des nouvelles industries et technologies (CNIT), premier bâtiment du site inauguré le 13 septembre 1958, était destiné à accueillir divers salons, son architecture très avant-gardiste influence fortement le premier plan d'aménagement de La Défense conçu par l'EPAD qui conduira à l'édification de tours modernes à compter de 1964.

Au cours des décennies suivantes, et malgré deux grandes crises économiques qui affectent fortement le quartier d'affaires au milieu des années 1970 et 1990, les projets de nouvelles tours et d'infrastructures se poursuivent sous la gouvernance de l'établissement public.

b. Les difficultés rencontrées par l'établissement

La mission d'aménageur de l'établissement est exercée pour le compte de l'État et des collectivités sur le territoire desquelles il intervient. Ces dernières sont en effet représentées à parité au sein de son conseil d'administration. À ce titre, il effectue les études préliminaires d'urbanisme, réalise les travaux d'infrastructure et cède aux investisseurs des droits à construire qui constituent sa ressource principale.

(1) Par le décret n° 58-815 du 9 septembre 1958 créant un établissement public pour l'aménagement de la région dite « de La Défense » dans le département de la Seine. Initialement limitée à 30 ans, sa mission a été prolongée à plusieurs reprises par voie de décrets jusqu'en 2015.

À cette mission initiale, s'ajoutent progressivement celles de gestion et d'animation du quartier qui lui sont confiées par l'État, alors que son modèle financier, qui repose sur ses activités d'aménageur, ne permet pas de les assumer dans des conditions satisfaisantes.

Au-delà des difficultés juridiques et comptables auxquelles ce dernier est régulièrement confronté, la Cour des comptes souligne ainsi, dans son rapport public de 2008 ⁽¹⁾, faisant suite à un référé de 2007 ⁽²⁾, que :

– **la mission de gestionnaire assumée de fait par l'EPAD s'effectue « en dehors de tout cadre juridique régulier » et sans que l'établissement ne dispose des ressources nécessaires.** En effet, ce dernier ne perçoit aucune recette fiscale générée par l'activité économique du quartier et se trouve confronté à un important déficit d'exploitation, mettant en péril sa capacité à accomplir ses missions. Par conséquent, l'entretien des équipements est réduit à la portion congrue et leur dégradation s'accélère ;

– le fonctionnement du conseil d'administration est fortement entravé par le refus des collectivités territoriales d'assumer certaines charges d'exploitation et « si une remise en ordre a été opérée à partir de 1998 (élection à la présidence de l'établissement d'abord d'un haut fonctionnaire puis d'élus du conseil général des Hauts-de-Seine à partir de 2005), il n'en demeure pas moins que les problèmes de fond liés aux conflits permanents avec les collectivités territoriales siégeant au conseil ont subsisté » ⁽³⁾ ;

– le vieillissement des tours et des infrastructures rend nécessaire des investissements importants que l'établissement ne peut prendre à sa charge.

Pour répondre à cette situation, le législateur a décidé de réformer la gouvernance de l'établissement de manière à redéfinir les responsabilités entre l'État aménageur et les collectivités territoriales gestionnaires.

2. Une gouvernance bicéphale confiée à un établissement aménageur et à un établissement gestionnaire

a. La gestion du site par l'EGPD, devenu Defacto

À la suite d'une initiative parlementaire de M. Roger Karoutchi, la loi n° 2007-254 du 27 février 2007 ⁽⁴⁾ procède à la création de l'établissement

(1) L'établissement public d'aménagement de La Défense, *Rapport public de la Cour des comptes, 2008*, p. 237 et suiv.

(2) Référé n° 47724, adressé le 13 avril 2007.

(3) Pour rappel, le refus des collectivités territoriales de prendre à leur charge certaines actions d'exploitation ne relevant pas des compétences de l'établissement avait conduit, en 1997, à une crise institutionnelle grave, le conseil d'administration ne se réunissant plus pendant dix-sept mois.

(4) 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.

public de gestion du quartier d'affaires de La Défense (EGPD, dénommé « Defacto » à compter de 2010), dont la gouvernance est confiée aux collectivités territoriales.

Depuis le 1^{er} janvier 2009, cet établissement assure la gestion, la promotion et l'animation des équipements et des espaces publics⁽¹⁾ situés sur le périmètre de l'opération d'intérêt national de La Défense (OIN)⁽²⁾.

Son conseil d'administration est ainsi composé de trois collectivités : le conseil général des Hauts de Seine (sept membres) et les villes de Puteaux et de Courbevoie (trois membres chacune). Un comité consultatif réunissant quatorze représentants des acteurs économiques et des autres usagers du quartier d'affaires est également appelé à formuler des avis destinés au conseil d'administration sur toute question relative à la gestion de ce territoire.

En dehors des recettes issues de l'exploitation de certains aménagements (comme les parkings) et de subventions publiques⁽³⁾, cet établissement est financé par ces trois collectivités, à proportion de leur représentation au sein du conseil d'administration, dans des conditions fixées par le code de l'urbanisme, soit à hauteur de 7/13^e pour le département (autour de 8 millions d'euros par an en moyenne sur la période 2012-2016) et de 3/13^e pour les communes (autour de 3,5 millions d'euros par an chacune).

L'établissement a défini trois grands axes de gestion et de promotion de La Défense reposant sur :

- le développement des services rendus aux usagers ;
- la restructuration des espaces publics de manière à améliorer la qualité de vie et les déplacements sur la dalle ;
- le renforcement de la politique d'animation afin de doter ce quartier d'une nouvelle identité plus vivante et plus diversifiée.

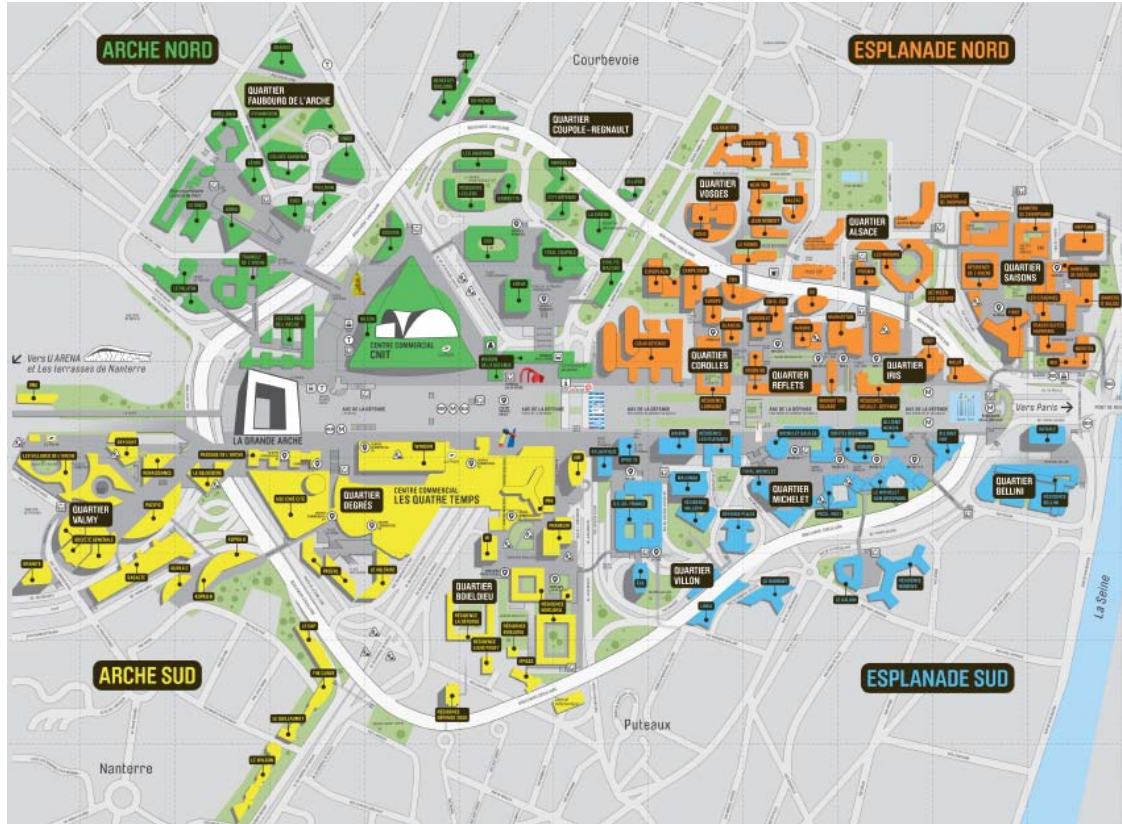
La création de cet établissement a permis, en contrepartie, de recentrer l'EPAD sur sa mission principale d'aménageur.

(1) Notamment les installations techniques, les cheminements, les voiries, les parkings, etc.

(2) Les opérations d'intérêt national ont pour objet d'assurer une gouvernance collégiale renforcée entre les collectivités et l'État ainsi que de mettre à disposition de ces dernières les moyens des services et des opérateurs de l'État. La délivrance des autorisations individuelles d'urbanisme doit faire l'objet d'un contrôle par le représentant de l'État.

(3) À titre d'exemple, l'EPADESA a versé une subvention à Defacto jusqu'en 2014 au titre de la remise en état d'ouvrages transférés à ce dernier lors de sa création.

PÉRIMÈTRE D'INTERVENTION DE DEFAC TO



Source : Defacto.

b. La création de l'EPADESA en remplacement de l'EPAD

Le territoire de l'EPAD avait été révisé par un décret du 19 décembre 2000 : son périmètre était restreint à l'OIN de La Défense, tandis qu'un nouvel établissement public d'aménagement Seine-Arche (EPASA) devenait compétent pour l'OIN relatif à l'aménagement de Nanterre et de La Garenne-Colombes.

Un décret du 2 juillet 2010⁽¹⁾ revint sur cette réforme en fusionnant les deux établissements aménageurs au sein de l'établissement public d'aménagement de La Défense-Seine Arche (EPADESA), dont le périmètre d'intervention couvre ainsi le quartier historique de La Défense et celui de Seine-Arche.

Cet établissement est chargé, sous réserve des compétences dévolues à Defacto, « *de procéder à toute opération de nature à favoriser l'aménagement, le renouvellement urbain, le développement économique et social, et le développement durable des espaces compris à l'intérieur [de son] périmètre* »⁽²⁾.

Il a également été chargé de la poursuite des projets de développement initiés par l'EPASA et du « plan de renouveau de La Défense », décidé par l'État en 2006. Ce dernier fixait un programme d'investissements pour la période 2007-2013 reposant sur la démolition ou la rénovation d'immeubles anciens, la construction de nouveaux bâtiments et la création de logements.

L'EPADESA s'est, par ailleurs, engagé depuis 2015 dans une nouvelle stratégie de développement sur 10 ans dont l'objet est de transformer progressivement La Défense en décloisonnant le quartier d'affaires et en modernisant ses aménagements. **L'objectif est bien de porter un projet de territoire associant étroitement les élus locaux concernés, en concertation avec l'État.**

Les enjeux de cette modernisation sont importants puisqu'ils nécessitent de rénover les infrastructures existantes, d'améliorer la desserte du territoire de La Défense Seine Arche, de constituer un parc de logements mixtes, de recréer un véritable centre-ville et de diversifier les structures économiques accueillies (grandes entreprises, start-up, co-working, etc.).

(1) 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).

(2) Article 2 du décret n° 2010-743 précité.

Une stratégie ambitieuse pour un territoire hors norme

Les principaux chiffres relatifs à l'occupation et aux caractéristiques du périmètre d'intervention de l'EPADESA permettent d'appréhender les atouts dont bénéficie le territoire La Défense Seine Arche, mais aussi les défis à relever pour assurer la cohérence de son développement.

Étendu sur 564 hectares, dont 164 sur le quartier d'affaires et 31 piétonniers, il accueille plus de 3 600 entreprises, 45 000 étudiants et 42 000 habitants, dont 20 000 sur le quartier historique de La Défense, et constitue le bassin d'emploi d'1,6 million de personnes.

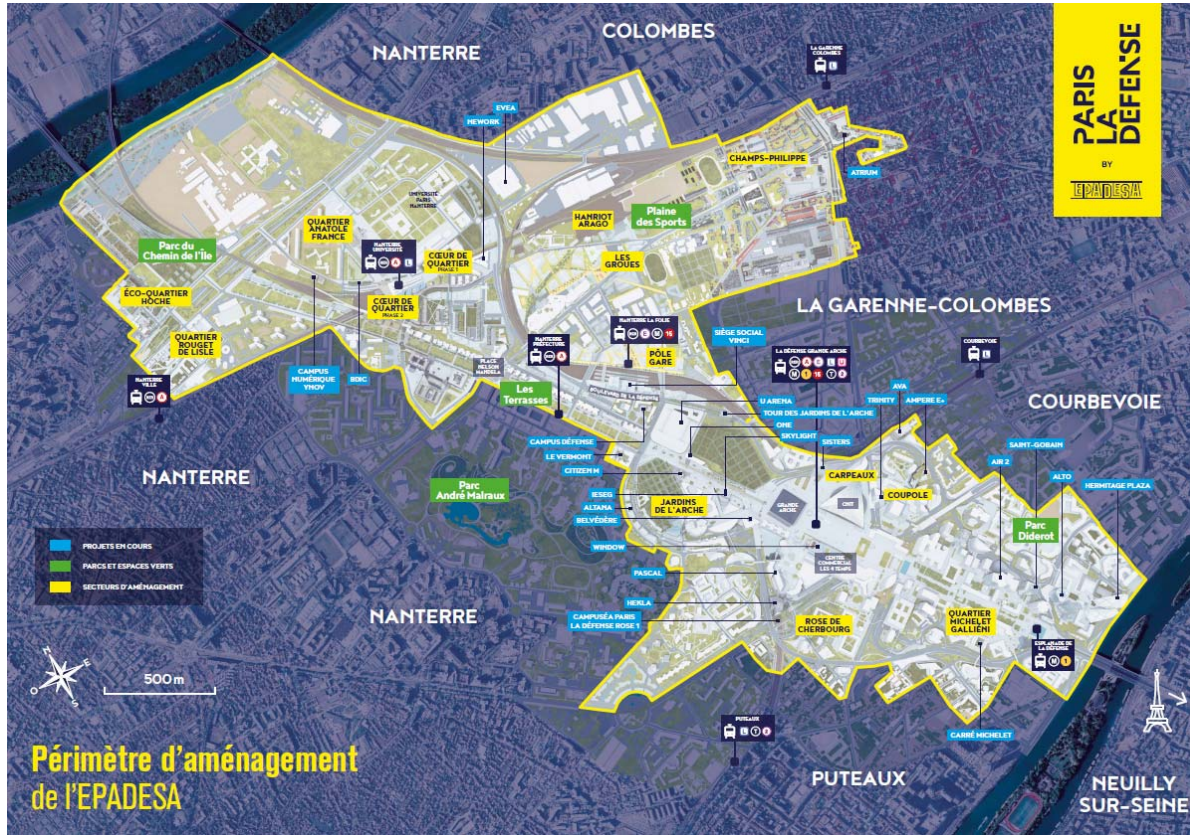
Dans ce contexte, le plan stratégique et opérationnel adopté en 2015 a pour principaux objectifs de :

- moderniser le quartier d'affaires et l'ouvrir davantage sur les communes qui le composent ou l'entourent, notamment en rénovant les axes de circulation ;
- placer la thématique du logement au cœur des enjeux de solidarité et d'attractivité ;
- engager une « révolution qualitative » au service des usagers de La Défense ;
- inscrire ce territoire dans la transition énergétique et écologique ;
- participer à la construction du Grand Paris.

Cette stratégie est portée par des résultats financiers encourageants. En effet, le chiffre d'affaires de l'établissement s'est établi à 109 millions d'euros en 2016 grâce notamment à la signature d'actes de vente importants ⁽¹⁾, tandis que ses charges d'aménagement représentaient 76,4 millions d'euros. Après retraitement des dépenses de fonctionnement, le résultat net de l'établissement s'établit ainsi à 18,8 millions d'euros.

(1) En particulier des tours Saint-Gobain et Alto, du premier lot de résidences étudiantes dans le secteur de la Rose de Cherbourg et du Carré Michelet.

PRINCIPAUX AMÉNAGEMENTS SITUÉS SUR LE PÉRIMÈTRE DE L'ÉPADESA



Source : ÉPADESA

Toutefois, la réforme de 2007 et la répartition des compétences entre les deux établissements qui en a résulté n'a pas permis de résoudre les difficultés rencontrées par ce territoire et dénoncées, de manière récurrente, par la Cour des comptes.

Si le directeur général de l'ÉPADESA souligne à raison que « *mieux articulées et unifiées, les actions combinées d'aménageur et de gestionnaire doivent accompagner le potentiel très important de développement de Paris La Défense à même de répondre aux attentes tant des investisseurs, entreprises et start-up, que des salariés, étudiants, touristes et habitants* »⁽¹⁾, cette coopération entre l'ÉPADESA et Defacto si nécessaire à l'obtention de ce résultat n'a pas été suffisante.

(1) Rapport d'activité 2016 de l'ÉPADESA.

PÉRIMÈTRES D'INTERVENTION DE DEFACTO ET DE L'EPADESA



Source : EPADESA.

B. DES DIFFICULTÉS PERSISTANTES FREINANT LE DÉVELOPPEMENT DE LA DÉFENSE SEINE ARCHE

Dans son rapport public annuel de 2015, la Cour des comptes dresse le bilan des avancées réalisées depuis la réforme de 2007, notamment au titre des relations entre les deux établissements et du financement de la remise en état du quartier d'affaires ⁽¹⁾.

Rappelant que le transfert des biens de l'EPADESA à Defacto et les conditions de leur collaboration avaient reposé sur des bases juridiques incertaines ⁽²⁾ ayant conduit à de nombreux contentieux, elle constate que « *des opérations d'aménagement ont été ralenties, voire entravées par ces différends.* »

Si le partage des biens entre les établissements a été révisé dans le cadre de la loi du 27 janvier 2014, dite loi « MAPTAM » ⁽³⁾, substituant à la répartition, décidée en 2008, un régime juridique unique qui réaffectait leur propriété à l'EPADESA tout en permettant une mise à disposition pour Defacto, la question du financement des investissements à réaliser est demeurée entière.

En effet, comme le rappelle la Cour, « *lorsque la gestion des biens et espaces publics a été confiée à Defacto en 2008, ce dernier a hérité d'équipements datant des années 1970 et 1980 mal entretenus par l'EPAD, faute de ressources suffisantes* ».

Or, en l'absence d'accord sur les montants des rénovations à réaliser et sur la répartition de leur prise en charge par les deux établissements, les investissements, dont certains urgents, n'ont cessé d'être repoussés.

Cette situation n'est pas tenable, ni acceptable, au regard des enjeux de sécurité posés par l'état des tunnels de circulation, de la fragilité de la dalle et de la vétusté de certaines installations.

Par ailleurs, alors que la compétition entre les grandes métropoles s'est accentuée, notamment à la suite du « Brexit » ⁽⁴⁾, le quartier de La Défense doit pouvoir concurrencer d'autres quartiers d'affaires européens ou internationaux en pleine rénovation comme ceux de New York, de Shanghai, de Séoul ou de Canary Wharf à Londres. Les enjeux liés à son entretien et à sa rénovation dépassent ainsi les différends administratifs ou territoriaux : il en va de notre capacité collective à

(1) L'établissement public d'aménagement de La Défense Seine Arche : une remise en ordre inachevée, *Rapport annuel de la Cour des comptes, février 2015.*

(2) *Le transfert des ouvrages, espaces publics et services d'intérêt général était en effet soumis à l'accord des deux établissements par un procès-verbal établi contradictoirement et signé le 31 décembre 2008.*

(3) *Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.*

(4) *Soit de la procédure en cours de sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne.*

valoriser l’atout que représente cet aménagement unique sur le territoire national dans la compétition internationale.

Dans ce contexte, une nouvelle révision de la gouvernance de La Défense Seine Arche s’impose de manière à assurer le financement des investissements à réaliser et à inscrire son développement dans une stratégie de long terme reposant sur la coopération des collectivités territoriales concernées.

II. UN LONG PROCESSUS DE CONCERTATION POUR PARVENIR À L’ÉMERGENCE D’UN CONSENSUS

A. UNE INITIATIVE LÉGISLATIVE CLOTURANT DEUX ANNÉES DE TRAVAUX PRÉPARATOIRES

Suite aux conclusions d’une mission du préfet d’Ile-de-France chargé par le Premier ministre de faire des propositions en faveur du renforcement de l’attractivité du quartier d’affaires de La Défense, la fusion des deux établissements publics locaux a été annoncée le 15 octobre 2015 lors d’un comité interministériel du Grand Paris.

Les nombreuses concertations conduites par le représentant de l’État avec les deux établissements publics et les collectivités concernées ont permis l’adoption de l’article 55 de la loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris ⁽¹⁾ qui habilite le Gouvernement à réorganiser par ordonnance l’aménagement et la gestion de ce quartier en créant un établissement public unique chargé de ces deux missions.

L’habilitation prévoit à ce titre :

– la création d’un établissement public local, dénommé « Paris La Défense », associant l’État, le département des Hauts-de Seine, ainsi que les collectivités territoriales et leurs groupements concernés. Cet établissement est chargé de l’aménagement, de la gestion et de la promotion du territoire La Défense Seine Arche ;

– la définition du périmètre d’intervention géographique de cet établissement, « *en concertation avec les communes concernées* » ;

– la définition de pouvoirs spécifiques attribués à l’État ;

– les modalités de substitution de cet établissement à l’EPADESA et à Defacto.

L’article 55 précité prévoit également, à un nouvel article L. 3421-3 du code général des collectivités territoriales, que dès l’entrée en vigueur de la loi et

(1) Loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l’aménagement métropolitain.

sans attendre la ratification de l'ordonnance, « *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.* »

Alors que le délai de l'habilitation prévu par le Gouvernement était de neuf mois, celui-ci a été ramené à trois mois à l'initiative du Sénat. L'ordonnance est ainsi parue rapidement à la suite de l'adoption de la loi, soit dès le 3 mai 2017. Par ailleurs, le présent projet de loi a été déposé le 10 mai, dans le respect du délai de six mois fixé par la loi d'habilitation.

B. LA PRÉPARATION À LA FUSION DES DEUX ÉTABLISSEMENTS EXISTANTS

Selon les informations transmises par l'ÉPADESA et Defacto⁽¹⁾, le travail de préfiguration de la fusion des deux établissements s'est déroulé dans un climat constructif, bien que marqué par les fortes incertitudes entourant les contours définitifs de la réforme.

Une concertation approfondie a été mise en œuvre au début de l'année 2017 entre les deux directions qui ont organisé des comités de direction communs⁽²⁾ ainsi que des réunions, séminaires et événements conjoints permettant d'associer les personnels à la réforme⁽³⁾.

Par ailleurs, des équipes ont été constituées pour préparer les différents aspects de la réforme en matière de ressources humaines, de services informatiques, de finances, de communication et d'affaires juridiques et marchés publics.

Un comité de suivi a également été mis en place au deuxième semestre 2017 par les directeurs généraux et des mises à disposition croisées de personnels sont en cours.

Ainsi, quatre projets concernant, d'une part, trois opérations d'aménagement et, d'autre part, la définition de la marque de Paris-La Défense sont mis en œuvre par des équipes mixtes avec des coordonnateurs issus tantôt de l'ÉPADESA, tantôt de Defacto. D'autres projets font l'objet d'une coopération active, comme l'élaboration des fiches projets pour le Comité de Pôle Défense, la coopération sur l'instrumentation de la dalle avec un partenaire, l'étude urbaine du secteur de Puteaux Nord, etc.

(1) Réponses au questionnaire de la rapporteure.

(2) Ces derniers doivent être réunis toutes les six semaines pour présenter un état des lieux de leur projets respectifs.

(3) Ces ateliers ont réuni plus de 50 % des équipes et ont permis de présenter les activités de chacun et de réfléchir à l'identité souhaitée du futur établissement.

Selon Defacto, « *tous ces chantiers sont pilotés de manière étroite afin de permettre à l'établissement créé au 1^{er} janvier 2018 de fonctionner sans heurt et sans résistance interne. La dynamique est en marche.* »

Enfin, une démarche visant à recenser, réduire, voire annuler, les contentieux entre les deux établissements a été initiée et mérite d'être saluée.

Les deux établissements soulignent toutefois une éventuelle difficulté liée au référentiel comptable qui sera retenu par le Gouvernement.

En effet, selon l'EPADESA, « *le référentiel comptable M4⁽¹⁾ proposé comme référentiel comptable de l'EPL Paris-La Défense ne permet pas de prendre en compte les Prévisions à Fins d'Affaires (PFA) d'opérations d'aménagement qui peuvent s'étirer sur 15 ans. Or, sans référentiel comptable, pas de maquette budgétaire, sans maquette, pas d'outils informatiques de dialogue entre l'ordonnateur et l'agence comptable* » ce qui pourrait compliquer certaines opérations financières.

Lors de son audition, le Gouvernement a indiqué que des améliorations au référentiel M4 étaient toutefois possibles pour prendre en compte la spécificité des opérations d'aménagement. Votre rapporteur est en attente d'éléments complémentaires sur ce point.

Au regard des deux années de travaux préparatoires qui se sont écoulées et des attentes exprimées lors des auditions réalisées par votre rapporteure en faveur d'une fusion au 1^{er} janvier 2018, il convient désormais de ratifier cette ordonnance dans les meilleurs délais afin d'envoyer aux élus, aux personnels des établissements et à l'ensemble des usagers et habitants de ce territoire, le signal, trop longtemps différé, d'une nouvelle ambition pour La Défense.

*

* *

(1) Ce référentiel est celui applicable aux services à caractère industriel et commercial relevant du secteur public local.

CONTRIBUTION DE M. OLIVIER DUSSOPT, CO-RAPPORTEUR SUR LA MISE EN APPLICATION DE LA LOI (article 86, alinéa 7, du Règlement)

Le projet de loi de ratification qui nous est soumis pour examen s'inscrit dans la continuité des travaux engagés par la commission des Lois sous la précédente législature.

En effet, les deux grands principes qui ont guidé la mise en œuvre de la réforme territoriale de ces dernières années étaient, d'une part, de rationaliser la gouvernance et la carte territoriale et, d'autre part, de mieux définir les compétences et les responsabilités des différents acteurs locaux.

Il s'agissait ainsi d'encourager une plus grande coopération territoriale et une meilleure cohérence de l'action locale, afin de mieux répondre aux attentes de nos concitoyens en termes de services publics et de développement territorial.

La réforme proposée pour le territoire de La Défense Seine Arche relève pleinement de cette volonté : elle répond, en effet, aux difficultés récurrentes de gouvernance et de financement des investissements à réaliser, qui ont eu pour conséquence de dégrader progressivement le lieu de vie et de travail des usagers et des habitants de La Défense.

Si plusieurs évolutions récentes ont permis d'améliorer cette situation, notamment avec la création des établissements publics de l'EPADESA et de Defacto, une nouvelle étape doit à présent être franchie pour assurer un avenir à ce territoire, à la hauteur des ambitions qu'il porte.

Créée en 1958, La Défense a été conçue comme un projet d'État, visant à doter la capitale d'un quartier d'affaires international, dont l'aménagement est assuré par un établissement public, l'EPAD, devenu l'EPADESA en 2015. Toutefois, le modèle économique de ce dernier, reposant sur un financement par la vente de droits à aménager, ne lui a jamais permis d'assurer la mission de gestion et d'entretien des ouvrages qui lui avait été confiée par l'État, en l'absence d'une prise en charge par les collectivités de cette mission sur leur budget général.

Par conséquent, les investissements ont longtemps été insuffisants pour assurer la sécurité des installations et l'adaptation de ce quartier à l'évolution des besoins de ses usagers.

Cette situation est également à l'origine de difficultés de gouvernance qui ont fragilisé à plusieurs reprises ce territoire. En effet, afin de remédier à ce défaut de gestionnaire, un nouvel établissement public, dénommé Defacto, a été créé en 2007, à la suite d'une initiative parlementaire, pour exercer spécifiquement cette mission. Sa gouvernance et son financement ont été confiés au département des Hauts-de-Seine et aux communes de Courbevoie et de Puteaux.

Toutefois, ces collectivités ont contesté les biens et le coût des rénovations mis à leur charge, qui atteignaient des sommes importantes du fait de la vétusté de certaines infrastructures et bâtiments.

Pour répondre à ces difficultés, le législateur a souhaité clarifier, aux articles 22 à 24 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, le régime de propriété des biens entre les deux établissements : en substitution à la répartition décidée en 2008 ⁽¹⁾, un régime juridique unique a été défini de manière à réaffecter la propriété des biens à l'EPADESA et de permettre leur mise à disposition à Defacto.

Toutefois, cette solution, juridiquement plus solide, n'a pas permis de solder les contentieux sur la répartition des investissements à réaliser et leur financement. Par conséquent, des rénovations importantes, comme la mise en sécurité des tunnels d'accès au quartier d'affaires, n'ont cessé d'être repoussées.

Face à ce constat, le précédent Gouvernement a confié au préfet d'Ile-de-France une mission visant à repenser la gouvernance de ce territoire et à assurer son développement. Il est apparu que la fusion des deux établissements publics locaux permettrait de redonner davantage de cohérence aux politiques d'aménagement et de gestion, et de régler les différends en cours.

Cette réforme a été annoncée le 15 octobre 2015 lors d'un comité interministériel relatif au Grand Paris. Elle s'est traduite par l'adoption, dans la loi relative au statut de Paris du 28 février 2017 ⁽²⁾, d'une habilitation du Gouvernement à en définir les contours, puis par la publication d'une ordonnance le 3 mai 2017 et le dépôt du présent projet de loi de ratification devant le Sénat le 10 mai.

Dans ce contexte, le groupe Nouvelle Gauche soutiendra ce texte, dont les deux grands objectifs sont d'assurer :

– la décentralisation de la gouvernance de l'établissement unique « Paris La Défense » qui permettra de mettre en place le chef de filât du département des Hauts-de-Seine et aux autres collectivités concernées par son aménagement de s'investir pleinement dans la stratégie à mettre en œuvre ;

– le financement pérenne des investissements les plus urgents, à hauteur d'au moins 360 millions d'euros pour une période de dix ans.

Par le biais de ses deux représentants au conseil d'administration et du préfet de région ou de département, l'État devra, de son côté, accompagner cette

(1) Le transfert des ouvrages, espaces publics et services d'intérêt général de l'EPADESA à Defacto avait été soumis à l'accord des deux établissements par un procès-verbal établi contradictoirement et signé le 31 décembre 2008.

(2) Loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

réforme et s'assurer qu'elle s'inscrit bien dans le respect des intérêts nationaux et du bon fonctionnement des services publics.

Par ailleurs, la représentation des différentes collectivités au sein de sa gouvernance pourra évoluer en fonction des réformes territoriales à venir, qui contribueront, c'est un souhait, à renforcer le rôle de la métropole du Grand Paris dans l'aménagement de ce territoire.

Cette réforme nous semble, par conséquent, équilibrée, en ce qu'elle permet de responsabiliser les différentes parties prenantes en charge de ce territoire en leur laissant le soin de définir ensemble un avenir commun, tout en prenant en compte les spécificités de La Défense qui, au-delà des enjeux locaux d'aménagement et de développement, constitue aussi l'un des grands pôles économiques qui façonnent le territoire métropolitain, régional et national.

*

* *

DISCUSSION GÉNÉRALE

Lors de sa réunion du mercredi 15 novembre 2017, la commission des Lois examine le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2017-717 du 3 mai 2017 portant création de l'établissement public Paris La Défense (n° 113) (Mme Isabelle Florennes, rapporteure).

Mme Isabelle Florennes, rapporteure. Plus de deux années de concertation auront été nécessaires pour que nous puissions aujourd'hui nous prononcer sur la nouvelle gouvernance du quartier de La Défense, confiée pour la première fois de son histoire aux collectivités territoriales et accompagnée d'un plan d'investissement à la hauteur des besoins de ce territoire. Car c'est bien l'enjeu de ce projet de loi : redonner à La Défense les moyens de répondre aux attentes de ses usagers en termes de qualité de vie, de services et de sécurité, mais également assurer son attractivité, dans le contexte du « Brexit », alors que d'autres grands quartiers d'affaires internationaux sont en pleine rénovation.

Pour comprendre les besoins spécifiques de ce territoire, doté de nombreux atouts, il faut se reporter à son histoire et aux difficultés de gouvernance qui, à plusieurs reprises, l'ont fragilisé.

Au milieu des années 1950, l'État décide de doter la capitale d'un grand centre d'affaires, à l'architecture moderne, comme en témoigne le dôme du CNIT ou la dalle sur laquelle sont progressivement construites les tours qui en constituent le paysage actuel : ces éléments, qui tranchent avec le style haussmannien du quartier de l'Opéra, deviennent le symbole même de la réussite de La Défense.

Conçue comme un quartier monofonctionnel dont les accès sont tournés vers la capitale, La Défense intègre toutefois plus difficilement les territoires qui l'environnent à sa dynamique. Plusieurs difficultés vont alors progressivement émerger. En premier lieu, les collectivités, sur le territoire desquelles se situe ce quartier, peu associées à son aménagement, ne souhaitent pas en assurer la gestion, ni financer l'entretien des ouvrages existants. L'État décide alors que l'établissement public chargé de l'aménagement, l'EPAD – Établissement public pour l'aménagement de la région de la Défense –, devenu en 2015 l'EPADESA – Établissement public d'aménagement de la Défense Seine Arche –, exercera cette mission ; toutefois, il n'attribue pas les ressources nécessaires à l'établissement public, qui se finance principalement sur la vente des droits à aménager, dont le produit est insuffisant pour couvrir sa mission principale et celle complémentaire d'entretien des ouvrages. En conséquence, en l'absence d'investissements réguliers, le quartier se détériore, et le coût des travaux à réaliser augmente fortement.

La Cour des comptes a dénoncé à plusieurs reprises cette situation, notamment dans un référé de 2007 et dans ses rapports publics annuels de 2013 et

de 2015. Elle a notamment souligné que la création en 2007, à la suite d'une initiative parlementaire, d'un nouvel établissement gestionnaire, rebaptisé Defacto en 2010 et dont la gouvernance est confiée au département des Hauts-de-Seine et aux communes de Courbevoie et de Puteaux, n'avait pas résolu le problème majeur du financement des investissements à réaliser. En effet, Defacto, le gestionnaire, et l'EPADESA, l'aménageur, ne parviennent pas à s'entendre sur la répartition des charges leur incombant : les investissements, devenus entre temps urgents, continuent donc d'être repoussés.

C'est dans ce contexte que le préfet d'Île-de-France de l'époque, M. Jean-François Carencio, a été missionné par le Gouvernement pour définir une nouvelle gouvernance et apporter une solution au financement des investissements à réaliser. Sur la base de ses conclusions, une réforme fut annoncée en octobre 2015, qui conduisit, à la suite de longues concertations avec les deux établissements et les collectivités concernées, à l'habilitation accordée au Gouvernement par l'article 55 de la loi sur le statut de Paris du 28 février 2017, puis à l'ordonnance du 3 mai que nous nous apprêtons à ratifier.

Cette réforme me semble à la fois pragmatique – j'insiste sur ce point –, respectueuse des collectivités concernées et conforme aux demandes pressantes des usagers de La Défense.

Elle prévoit en effet, en premier lieu, de fusionner les deux établissements au sein d'un nouvel établissement public dénommé Paris La Défense, dont la gouvernance décentralisée est confiée à un chef de file, le département des Hauts-de-Seine, qui aura pour mission de fixer une stratégie de développement et d'assurer entre toutes les collectivités concernées la coopération territoriale qui a souvent fait défaut par le passé.

En second lieu, elle permet d'assurer le financement pérenne des investissements les plus urgents à réaliser, en rendant obligatoire l'adoption d'un programme pluriannuel d'investissements, dont le montant ne pourra être inférieur à 360 millions d'euros pour une période de dix ans.

Je tiens à préciser que l'ordonnance a pour mérite de laisser aux collectivités toute la souplesse nécessaire pour s'entendre sur le rôle et l'engagement de chacune d'entre elles dans ce projet, qui n'est plus seulement un projet d'État, même s'il porte une ambition nationale à laquelle nous sommes nombreux à être attachés, mais aussi un projet de territoire visant à désenclaver La Défense, à la moderniser et à la rendre plus accueillante, dans la continuité de projets qui témoignent de cette nouvelle orientation, comme l'U Arena ou les Jardins de l'Arche.

En somme, l'avenir de La Défense ne doit plus être défini par la seule activité de la dalle, mais bien s'inscrire dans un projet plus vaste, plus harmonieux et plus durable, incluant les territoires environnants dans sa dynamique et s'inscrivant dans un maillage économique francilien en pleine restructuration.

Je souhaiterais, en guise de conclusion, vous transmettre le message pressant des collectivités que nous avons auditionnées, qu'il s'agisse du département, qui s'est beaucoup impliqué dans ce projet, des communes sur le territoire desquelles se situe La Défense et Seine-Arche, mais également de la direction et des personnels des deux établissements publics.

Contrairement à ce qui a pu se dire, ce projet n'est pas précipité ; cela fait deux ans que les travaux ont été enclenchés.

Ce projet ne donne pas toute latitude au département des Hauts-de-Seine pour décider seul de la stratégie de gestion et d'aménagement ; il devra composer avec les collectivités, s'il souhaite mener à bien son programme de développement, qui demeure sous le contrôle du préfet.

Ce projet ne lèse pas les intérêts de l'État, qui s'est déjà, en pratique, quasiment retiré de l'aménagement et, *a fortiori*, de la gestion du site.

Ce projet, enfin, aurait certes pu être différent, mais les propositions alternatives n'abordent pas sérieusement la question du financement des investissements, qui est pourtant notre priorité et qui devrait être, au regard des enjeux de sécurité posés par l'état actuel de la dalle et des tunnels qui la traversent, celle de l'ensemble des acteurs qui s'intéressent à ce territoire.

Je fais mien ce message, et j'espère, mes chers collègues, que nous ferons œuvre utile en ratifiant cette ordonnance.

M. Olivier Dussopt. Le groupe de la Nouvelle Gauche et moi-même souscrivons à l'analyse qu'a faite la rapporteure du texte de ratification de l'ordonnance portant création de l'établissement public Paris La Défense.

Le quartier de la Défense est né, il y a plus de soixante ans, d'une stratégie de développement économique et d'aménagement du territoire, et regroupe aujourd'hui plus de 3 600 entreprises et 1,5 million d'emplois sur presque 600 hectares ; une vingtaine des cinquante premières entreprises mondiales y sont présentes.

Depuis 1958, l'établissement public chargé de l'aménagement du quartier pour le compte de l'État et des collectivités a toujours connu des difficultés de gouvernance et de financement de ses actions, aggravées au fur et à mesure que l'État et certaines collectivités territoriales transféraient ou abandonnaient à l'établissement public un certain nombre de fonctions d'animation ou de gestion qui ne relevaient pas lui.

En 2007, un autre établissement public, Defacto, a donc été créé pour tenter de remédier aux problèmes, mais cet établissement, piloté principalement par les communes de Puteaux et de Courbevoie, et par le département des Hauts-de-Seine, s'est lui aussi heurté à des problèmes de gouvernance.

Ces difficultés à clarifier ce qui relevait de l'EPADESA ou de Defacto nous ont conduits, après un rapport de la Cour des comptes de 2013, à revoir les règles de propriété et de gestion des biens dans le cadre de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) dont j'étais le rapporteur. Cela n'a néanmoins pas suffi à résoudre les problèmes liés au caractère bicéphale de la gouvernance scindée entre la fonction d'aménagement et la fonction de gestion.

À l'occasion de l'examen de la loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, décision a donc été prise d'aller plus loin et d'autoriser le Gouvernement à réorganiser la gestion de ce quartier par la création d'un établissement public local commun baptisé « Paris La Défense ». C'est l'objet de l'ordonnance que nous sommes appelés à ratifier, qui associe étroitement les collectivités au projet et concède un rôle important au département des Hauts-de-Seine, ce qui ne le dispensera pas de devoir composer, et c'est normal, avec les collectivités qui l'entourent.

Nos collègues sénateurs ont souhaité revenir sur les pouvoirs du préfet, autorisé, dans des circonstances exceptionnelles, à suspendre le caractère exécutoire des décisions du conseil d'administration, ainsi que l'y autorisait l'habilitation à légiférer par ordonnance. Ils ont également souhaité réintégrer les parcs de stationnement dans la liste des biens transférés au nouvel établissement public. Les propositions faites par notre rapporteur sur ces deux points me semblent aller dans le bon sens. En effet, le développement du quartier de la Défense est un enjeu régional et national, et il est normal que l'État puisse se prononcer, participer à la décision et intervenir si des projets portaient atteinte au bon fonctionnement des services publics ou à l'intérêt général ; dans le même temps, le nouvel établissement a besoin de cohérence, et le transfert des parkings qui sont aujourd'hui la propriété de l'EPADESA à Paris La Défense nous semble tout à fait pertinent. Nous soutenons donc la position de la rapporteure.

Je voudrais insister, pour conclure, sur le fait que les difficultés de gouvernance du quartier de La Défense sont assez symptomatiques des mêmes difficultés rencontrées par la métropole du Grand Paris, née d'un processus législatif complexe.

En 2010, la loi portant réforme des collectivités territoriales n'avait pas obligé les communes de la petite couronne à adhérer à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, alors que partout ailleurs cette obligation était la règle.

Lorsqu'en 2013, à l'occasion de l'examen de la loi MAPTAM, a été imaginée la création de la métropole du Grand Paris, l'ambition initiale du Gouvernement était à la fois de rendre obligatoire le regroupement intercommunal en créant des communautés d'agglomération et de doter ces dernières de structures de coordination portant sur des compétences phares comme le développement économique, les transports ou le rayonnement international.

Au Sénat, une majorité que l'on peut qualifier de circonstance, rassemblant le groupe Les Républicains et le groupe communiste, supprima néanmoins l'intégralité des articles de la loi MAPTAM configurant la métropole du Grand Paris selon ces objectifs ; en réponse, l'Assemblée nationale créa une métropole plus intégrée, dotée d'un statut d'EPCI traditionnel. Progressivement, au fil de la loi MAPTAM, puis de la loi relative à la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), les établissements publics territoriaux (EPT) se sont trouvés dotés de la personnalité morale et de la capacité à avoir du personnel propre, conservant, au moins jusqu'à la fin d'une période transitoire, le bénéfice de la cotisation foncière des entreprises (CFE), donc une fiscalité propre, même si cela était contraire aux objectifs de péréquation et de solidarité d'une métropole intégrée.

Aujourd'hui, nous savons que le Président de la République envisage de revoir le fonctionnement et la gouvernance de la métropole du Grand Paris. Il me semble important que les nouvelles orientations tiennent compte de ces difficultés de gouvernance, en s'affranchissant des positions louvoyantes adoptées par les uns ou les autres qui, après s'être parfois violemment opposés au modèle initial de 2013, considèrent désormais qu'il n'était finalement pas si inopportun.

Je souhaite en tout cas que les annonces qui seront faites prochainement s'inspirent de ce qui a été fait en matière de mutualisation dans le quartier de La Défense, avec un établissement public unique chargé de l'animation et de la gestion. À titre personnel, je forme également le vœu que les prochaines réformes soient guidées, quitte à revenir sur un certain nombre de dispositions, par la volonté d'approfondir l'intégration de la métropole du Grand Paris et sa capacité à générer des solidarités et de la péréquation. Je plaide pour une métropole intégrée et solidaire, capable d'être un moteur pour l'ensemble de la région Île-de-France et au-delà.

M. Pacôme Rupin. Je salue tout d'abord le travail de la rapporteure Isabelle Florennes, qui a, avec notre collègue des Hauts-de-Seine Christine Hennion, procédé à de nombreuses auditions pour entendre les positions des différentes parties prenantes.

Ce projet de loi de ratification de l'ordonnance portant création de l'établissement public Paris La Défense s'inscrit dans une logique de décentralisation et entend simplifier l'aménagement et la gestion du premier quartier d'affaires européen qu'est La Défense.

Après plusieurs années de négociations, qui ont pesé sur les personnels des différentes structures, il est aujourd'hui urgent d'enclencher les investissements nécessaires à la rénovation de ce quartier d'affaires, et notre objectif est de donner enfin corps au nouvel établissement public au 1^{er} janvier 2018.

Le groupe La République en Marche soutient d'abord le principe de décentralisation, qui ne veut pas dire que l'État se désengage ou se désintéresse de

La Défense, puisqu'il est entendu que les enjeux attachés au lieu dépassent les communes ou le département. Ce constat motive la place que nous souhaitons accorder au préfet de région dans le dispositif.

Si La Défense fut historiquement gérée par l'État, l'objectif est aujourd'hui de donner pleinement et en confiance aux collectivités, notamment au département des Hauts-de-Seine, au moyen d'un établissement unique, la possibilité de l'aménager et de l'animer, de manière à accroître l'attractivité de ce quartier d'affaires, à attirer des entreprises et à créer des emplois, afin d'être un moteur pour la région et, plus globalement, pour le pays.

Nous soutenons ensuite la simplification que représente ce texte. La fusion des deux anciens établissements doit mettre fin à des années d'évolutions institutionnelles qui ont fait la preuve de leur inefficacité en termes tant de répartition juridique et opérationnelle des compétences et des périmètres que de financement des investissements nécessaires à la bonne tenue et à la mise aux normes de ce quartier. Nous pensons donc que seul un pilotage unifié et un financement pérenne permettront au quartier de La Défense de développer efficacement ses activités d'affaires, en harmonie avec les communes environnantes. Les discussions menées par le précédent gouvernement avec les différents acteurs concernés ont abouti à une organisation qui équilibre à nos yeux convenablement le rôle du département des Hauts-de-Seine et des autres collectivités territoriales.

Nous soutiendrons donc ce texte tel que la rapporteure nous propose aujourd'hui de l'amender, puis de l'adopter.

Mme Laurence Vichnievsky. Nous devons écouter notre rapporteure ainsi qu'Olivier Dussopt, qui a beaucoup travaillé sur ces questions territoriales. Il y a urgence à aboutir et à ratifier cette ordonnance, qui organise une meilleure gestion de La Défense. Le quartier est actuellement dans un état qui justifie que nous soyons réactifs.

Je crois comprendre que le conseil départemental, qui occupe désormais une place prépondérante dans le dispositif, a cherché ou cherche encore à tirer la couverture à lui, mais, globalement, nous sommes parvenus à un bon équilibre. C'est donc sans surprise que le groupe du Mouvement Démocrate et apparentés soutiendra les propositions de notre rapporteure, sans autre suggestion de modification, et approuvera la ratification de l'ordonnance.

Mme Constance Le Grip. Madame la présidente, je vous remercie d'accueillir ce matin dans votre commission une députée des Hauts-de-Seine, particulièrement concernée par l'avenir de La Défense.

Cette ordonnance créant un établissement public unique, Paris la Défense, est bienvenue, et la position du groupe Les Républicains à cet égard est tout à fait limpide. Nous partageons le diagnostic présenté par votre rapporteure et par les

orateurs qui se sont exprimés, diagnostic formulé de longue date par les acteurs et les collectivités territoriales concernées.

La fusion des deux établissements en un seul établissement public, Paris la Défense, était indispensable. Elle répond à un besoin de simplification de la gouvernance et à la nécessité de créer les conditions d'un financement pérenne qui puisse soutenir les investissements en matière d'aménagement, de rénovation et de modernisation du quartier.

Il y va de son rayonnement et de son attractivité, à l'heure où le Brexit rend ces enjeux plus cruciaux encore pour ce territoire qui reste le premier quartier d'affaires européen, mais également pour notre région et pour le pays tout entier.

Ceci dit, certains des amendements proposés par la rapporteure soulèvent de notre part quelques réserves, et il nous semblait que l'on aurait pu mieux tenir compte des propositions du Sénat. Cela ne remet pas en cause pour autant notre position favorable à ce texte, qui simplifie la gouvernance de La Défense, renforce sa cohérence et implique pleinement les collectivités concernées.

Mme Danièle Obono. L'ordonnance que nous examinons pose deux difficultés au groupe La France insoumise.

La première tient à la philosophie qui préside à la conception même du quartier de La Défense, car nous nous interrogeons sur l'intérêt qu'il peut présenter pour la France. La documentation annexée au projet de loi comme les échanges au Sénat montrent que La Défense est un quartier d'affaires où de grandes multinationales agissant dans de nombreux secteurs d'activité se côtoient en un mélange des genres loin d'être heureux.

Le rapporteur du Sénat, M. Mathieu Darnaud, le reconnaît sans ambages : cette ordonnance a pour objet d'attirer encore plus d'entreprises financières qui envisagent de quitter la City londonienne à cause du Brexit afin de poursuivre leurs œuvres en Europe continentale. Ses propos sont éloquentes : *« le Brexit est une chance pour notre économie et constituerait une opportunité historique pour le quartier de La Défense. [...] Ces entités auront besoin de volumes de bureaux très importants, dans un environnement favorable aux services, desservi par les infrastructures nécessaires et où elles retrouveront un écosystème familier, à proximité de leurs interlocuteurs. »*

Or, La France insoumise est opposée à cette logique de financiarisation toujours plus poussée de l'économie. Nous proposons une autre voie car nous considérons que ce quartier, tel qu'il est conçu et tel qu'on envisage de le développer, n'a pas d'autre but que de servir les intérêts des grands groupes et des puissances financières.

Seconde difficulté à nos yeux : cette ordonnance, ainsi que les ajouts du Sénat, consacrent le démantèlement de l'État. Ainsi, la totalité de la réalisation du projet est-elle confiée aux collectivités territoriales, notamment au département

des Hauts-de-Seine qui serait majoritaire au sein du conseil d'administration de l'établissement public, où l'État ne serait plus représenté que par le préfet de région.

Au nom d'une idéologie libérale de mise en concurrence des territoires, le rôle de l'État aménageur et stratège est ainsi nié. C'est d'ailleurs dans ce sens que vont nombre des amendements adoptés par le Sénat, qu'il s'agisse du contrôle exercé par le préfet de région mentionné à l'article 5 de l'ordonnance ou du transfert sans aucune contrepartie de la propriété des parkings de l'État vers l'établissement public que vous souhaitez créer.

Nous ne sommes d'ailleurs pas les seuls à soulever ces objections : la Cour de comptes elle-même, *Le Monde* s'en est fait l'écho, évoque une opération précipitée, assise sur des bases juridiques incertaines et fragiles, réalisée aux dépens des intérêts de l'État.

C'est pour ces raisons que nous sommes opposés à la constitution de ce pôle territorial de La Défense, car nous considérons que le secteur financier et les multinationales se trouveraient alors au cœur du projet économique de la Nation. Cela marquerait une rupture de la cohésion nationale puisque des collectivités territoriales s'approprieraient des compétences de l'État en tant que stratège chargé de l'aménagement du territoire agissant au nom de l'intérêt général.

M. Raphaël Schellenberger. Je me réjouis tout particulièrement que nous étudions cette ordonnance car, pendant trop longtemps, la France a vécu dans une conception sclérosante de la centralisation. Ce texte montre qu'à l'avenir nous saurons imaginer des solutions adaptées à chacun des territoires.

Je rappelle à Mme Obono que nous ne parlons pas d'une collectivité territoriale, mais d'un établissement public, ce qui en droit revêt une signification bien différente. Et si, intellectuellement, je peux comprendre que l'on s'oppose à ce que les collectivités disposent des moyens de conduire des opérations dans leur territoire, j'y suis, pour ma part, très favorable. J'espère donc que nous continuerons de constituer de tels établissements publics dans l'intérêt des collectivités territoriales : cela a déjà été fait par le passé et je souhaite que d'autres réalisations suivent.

Une fois qu'il a été décidé de doter certains territoires d'outils particuliers afin de répondre à leurs besoins propres, il faut leur faire confiance. Hier soir en séance publique, à l'occasion de l'examen des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », la notion de confiance a abondamment été évoquée. Pourtant, alors que nous avons l'occasion de concrétiser cette confiance, certains amendements présentés par la rapporteure expriment une certaine méfiance vis-à-vis des collectivités partenaires de cet établissement public.

Il faut faire confiance aux élus locaux et à leur volonté d'agir en faveur de l'intérêt économique national, au moins aussi bien que le fait l'État. Un équilibre doit être trouvé entre le contrôle légal, la défiance et la confiance. Les territoires

manquent de libertés, de possibilités de prendre des initiatives ou des risques susceptibles de porter leurs fruits.

C'est cet état d'esprit qui m'animerait au cours de l'examen de ce texte.

Mme la rapporteure. Je vous remercie, Monsieur Dussopt, pour votre contribution et votre soutien. Nous avons travaillé et entendu l'ensemble des collectivités et des parties concernées par ce quartier de La Défense dans un esprit de pragmatisme, car l'enjeu est important sur le plan financier et il y a urgence.

Nous avons choisi de ne pas attendre les annonces relatives à la gouvernance de la métropole du grand Paris et de permettre à l'État, ainsi qu'aux collectivités territoriales concernées, de bâtir dès à présent l'établissement public qui s'inscrira sans doute, à l'avenir, dans un ensemble plus vaste, dont nous ignorons encore les contours.

Je tiens aussi à remercier nos collègues Pacôme Rupin et Christine Hennion : ensemble nous avons mené de façon objective les auditions préparatoires à la rédaction du rapport, dans un contexte qui n'a pas été toujours facile. Ensemble, nous avons entendu qu'il fallait dégager un consensus et aboutir à un texte équilibré : les amendements que je présente me semblent y concourir.

Merci encore à Laurence Vichnievsky qui, comme tous, partage mon attachement à la décentralisation ; c'est pourquoi, comme l'a dit Mme Le Grip, nous sommes convaincus que ce texte est le bienvenu.

Monsieur Schellenberger, la confiance est bien entendu de mise. Avec cette ordonnance, les collectivités concernées et le conseil départemental disposeront d'un bel outil. Il était, par ailleurs, important de trouver un accord avec l'État, c'est pourquoi il a fallu laisser place à la concertation et donner la possibilité à chacun de tenir son rôle au sein de l'établissement public.

Madame Obono, avec ce texte nous n'avons pas fait œuvre de philosophie : nous avons pris en considération les enjeux d'un quartier qui représente 45 000 étudiants, 40 000 habitants, 180 000 salariés ; un bassin d'emplois de 1,6 million d'habitants. S'il s'agit bien du premier quartier d'affaires européen, c'est aussi un quartier qui, depuis des années, ne souhaite pas être déconnecté des territoires qui l'entourent. Il l'a prouvé avec les aménagements réalisés derrière l'Arche de La Défense, dans le territoire de l'opération d'intérêt national (OIN) Seine Arche. Aujourd'hui, nous donnons les moyens de mieux concilier et d'améliorer la vie des riverains et l'activité des entreprises.

Je rappelle par ailleurs que deux personnalités qualifiées représentent l'État dans le conseil d'administration de l'établissement public.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Nous vous remercions. Je vous propose d'en venir à l'examen des articles et des amendements.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Ratification de l'ordonnance

L'ordonnance que le présent article propose de ratifier vise, à travers une réécriture du chapitre VIII du titre II du livre III du code de l'urbanisme, à garantir à La Défense et aux quartiers qui, par leur proximité géographique, sont directement intégrés à son développement :

– une gouvernance décentralisée capable de fixer une stratégie de développement à la hauteur des enjeux économiques et sociaux rencontrés sur ces territoires ;

– un financement pérenne des investissements à réaliser.

I. LA GOUVERNANCE DU NOUVEL ÉTABLISSEMENT PARIS LA DÉFENSE

L'article 1^{er} de l'ordonnance crée le nouvel établissement à l'article L. 328-1 du code de l'urbanisme, organise sa gouvernance et précise le champ et le périmètre de ses interventions.

A. LA COMPOSITION DÉCENTRALISÉE DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

L'un des principaux enjeux de la réforme consiste en la décentralisation de la gouvernance du nouvel établissement public.

L'article L. 328-8 dans sa rédaction découlant de l'ordonnance et le décret du 10 mai 2017 ⁽¹⁾ assurent la représentation majoritaire du conseil départemental des Hauts de Seine au sein de son conseil d'administration.

Au sein des dix-sept membres le composant, se trouveraient ainsi :

- neuf représentants du département ;
- un représentant de la région Ile-de-France ;
- un représentant de la métropole du Grand Paris ;
- un représentant de la Ville de Paris ;
- un représentant des communes de Courbevoie, Nanterre et Puteaux ⁽²⁾ ;

(1) Décret n° 2017-1040 du 10 mai 2017 relatif à l'établissement public de Paris La Défense.

(2) Par ailleurs, si dans le cadre de sa mission d'aménagement, Paris La Défense intervient sur le territoire de La Garennes-Colombes, un représentant de cette commune pourra assister au conseil d'administration avec voix consultative à chaque fois que des décisions relatives à cette intervention lui seront soumises.

– deux personnalités qualifiées, nommées pour l’une par le ministère chargé de l’urbanisme au titre de ses compétences en matière d’aménagement et, pour l’autre, par le ministère de l’économie, pour ses compétences en matière de développement économique.

Deux représentants du personnel de l’établissement pourront également assister au conseil d’administration avec voix consultative.

Enfin, le préfet de la région Ile-de-France pourra assister de droit aux séances du conseil d’administration, dont les procès-verbaux et délibérations lui seront adressées ⁽¹⁾.

Les équilibres qui se dégagent de cette répartition des voix illustrent :

– **le chef de filât du département** qui se voit garantir la majorité des voix (l’article L. 328-8 précité fixe le principe selon lequel « *Paris La Défense est administré par un conseil d’administration composé majoritairement de représentants du département des Hauts-de-Seine* ») et **une concertation élargie aux élus franciliens** (au travers des représentants de la ville de Paris, de la métropole et de la région) ;

– **un rôle d’accompagnement et de contrôle du préfet** qui se traduit par des obligations garantissant sa bonne information des décisions prises.

Le conseil d’administration ainsi constitué élit son président parmi ses membres et règle les affaires de l’établissement par ses délibérations ⁽²⁾.

L’administration de l’établissement est, quant à elle, confiée à un directeur général qui prépare et exécute les décisions du conseil d’administration. Il est nommé sur proposition du président par ce dernier, après avis motivé du préfet de région, pour un mandat de cinq ans renouvelable et révocable (article L. 328-13).

Le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire des actes et délibérations de l’établissement sont exercés par le préfet de la région Ile-de-France, qui nomme également le comptable de l’établissement, après avis du directeur régional des finances publiques.

B. LES RÈGLES DE RÉPARTITION DES DROITS DE VOTE CORRÉLÉES À LA PARTICIPATION AU FINANCEMENT DU FUTUR ÉTABLISSEMENT

L’article L. 328-8 lie toutefois l’obtention d’un droit de vote à la participation au financement du nouvel établissement.

(1) *En cas de besoin, il pourra être suppléé par le préfet des Hauts-de-Seine.*

(2) *Au moins deux vice-présidents doivent également être nommés. Le conseil d’administration doit se réunir au moins trois fois par an et ne délibère valablement que si la moitié de ses membres est présente. Si le quorum n’est pas atteint, il peut être convoqué à nouveau dans un délai de 10 jours et délibérer valablement quel que soit le nombre de ses membres.*

Selon ce principe, **les collectivités concernées devront avoir signé une convention de financement pour que leurs représentants au conseil d'administration puissent avoir une voix délibérative**. À défaut de cette signature, leur voix ne serait que consultative.

Par ailleurs, cette convention peut également prévoir des règles de majoration des droits de votes (dans la limite de dix voix supplémentaires) en fonction de la part des contributions versées par chaque collectivité au sein de l'enveloppe globale ⁽¹⁾.

L'article L. 328-10 complète ces dispositions en rappelant que :

– la contribution des collectivités concernées aux charges et dépenses d'investissement de l'établissement est facultative ;

– les contributions qu'elles s'engagent à verser dans le cadre de la convention de financement, conclue pour dix ans, sont obligatoires ;

– celles-ci ont pour objet de garantir le financement du document d'engagement et du programme pluriannuel d'investissement prévus par ailleurs.

Dans le cas où la convention ne serait pas notifiée au ministre chargé de l'urbanisme, chaque représentant disposerait d'une voix, sans possibilité de majoration, et les charges et dépenses d'investissement résultant de la mission de gestionnaire de l'établissement seraient réparties entre le département des Hauts-de-Seine et les communes de Courbevoie et de Puteaux.

Selon les informations transmises par le département des Hauts-de-Seine à votre rapporteure, plusieurs scénarios de financement sont envisageables. Ils dépendront du choix que feront les différentes collectivités territoriales concernées de participer ou non au financement du nouvel établissement.

En considérant que les besoins d'investissement et les dépenses de fonctionnement et de gestion de l'établissement représentent un besoin de financement de 50 millions d'euros par an ⁽²⁾, dans le cas où les collectivités concluraient une convention de financement proportionnelle à la répartition de leurs droits de vote, le département prendrait à sa charge 30 millions d'euros (soit 9/15^e) et chacune des autres collectivités, 3,33 millions d'euros (soit 1/15^e chacune).

Toutefois, plusieurs représentants des collectivités concernées ont indiqué ne pas envisager, à ce stade, de participation financière.

Par conséquent, le besoin de financement de 50 millions d'euros pourrait être pris en charge à hauteur de 41 millions d'euros par le département et le solde

(1) Cette majoration ne peut toutefois remettre en question la majorité que détient le conseil départemental à la condition que ce dernier apporte au moins la moitié des contributions.

(2) Selon l'estimation du département.

de 9 millions d'euros par les communes de Courbevoie et Puteaux à hauteur de 4,5 millions d'euros chacune ⁽¹⁾.

Ces répartitions pourront varier selon les accords qui se dégageront lors de la constitution de l'établissement.

C. LA CRÉATION D'UN CONSEIL DE DÉVELOPPEMENT

L'article L. 328-9 prévoit qu'un conseil de développement représentant les utilisateurs réguliers des équipements et espaces publics gérés par le nouvel établissement est consulté à un rythme fixé par le conseil d'administration, et au moins annuel, sur les orientations retenues par ce dernier.

Il serait composé de treize membres ⁽²⁾, soit de :

– quatre représentants de l'Association des utilisateurs de La Défense (AUDE) ;

– deux représentants de la chambre de commerce et d'industrie de Paris ;

– un représentant de la chambre des métiers et de l'artisanat des Hauts-de-Seine ;

– un représentant des associations de commerçants de La Défense ;

– un représentant des associations représentant les usagers des transports de La Défense ;

– un propriétaire d'immeubles de bureaux de La Défense ;

– un propriétaire d'immeuble d'habitation de La Défense ;

– un propriétaire d'autres catégories d'immeubles de La Défense.

La création de ce conseil constitue un signal positif envoyé aux utilisateurs de La Défense.

En effet, Defacto a défendu l'intérêt de ce type d'instance, s'inspirant de son comité consultatif, qu'il considère « *utile pour l'établissement et le territoire : il offre un espace d'échanges réguliers et constructifs entre Defacto et les représentants des grandes catégories de " clients " de La Défense, ce qui renforce in fine la pertinence et l'efficacité des actions de l'établissement.* » ⁽³⁾

(1) Cette répartition est celle retenue par l'article R. 328-10 du décret n° 2017-1040 du 10 mai 2017 relatif à l'établissement public Paris La Défense en cas d'absence de notification de la convention.

(2) Identiques aux membres du comité consultatif de Defacto, après remplacement des deux représentants de l'EPADESA par deux représentants supplémentaires de l'AUDE.

(3) Réponse au questionnaire adressé par la rapporteure.

II. LES MISSIONS ET LES PÉRIMÈTRES D'INTERVENTION DU NOUVEL ÉTABLISSEMENT

L'article 1^{er} de l'ordonnance définit également les missions qu'exercera le nouvel établissement sur **trois périmètres distincts**, allant du plus étendu pour la mission d'aménagement au plus resserré pour la mission exclusive d'aménagement et de gestion.

Le principe selon lequel toute intervention de l'établissement s'effectue dans le respect des règles encadrant les OIN est rappelé, même si le périmètre de ces dernières pourra évoluer dans le temps.

A. LE PÉRIMÈTRE D'AMÉNAGEMENT

L'article L. 328-2, dans sa rédaction résultant de l'ordonnance, prévoit que la mission d'aménagement s'exerce dans les limites actuelles du périmètre d'intervention de l'EPADESA qui regroupe, comme précédemment rappelé, les deux OIN suivantes :

– l'opération d'aménagement du quartier d'affaires de La Défense (mentionnée au 2^o de l'article R. 102-3 du code de l'urbanisme) ;

– l'opération d'aménagement de Nanterre et de La Garenne-Colombes (mentionnée au 6^o du même article) ⁽¹⁾.

Ce périmètre couvre ainsi une partie du territoire de ces deux dernières communes et une partie de celui de Courbevoie et de Puteaux, soit au total 564 hectares.

L'ordonnance renvoie à un décret en Conseil d'État, pris après avis des communes concernées, le soin de fixer les limites de ces deux OIN ⁽²⁾. **Par conséquent, si cela était opportun, leur périmètre pourrait évoluer de manière à permettre à Paris La Défense d'étendre sa compétence à certains quartiers pour lesquels l'EPADESA n'est, à ce jour, pas compétent.**

À titre d'exemple, selon l'EPADESA, « *des travaux antérieurs d'approche et de toute première concertation ont montré qu'il y avait des attentes de retrait et d'ajout par rapport à l'existant, notamment à Puteaux (retrait de la ZAC Charcot et intégration de l'îlot Arago)* » ⁽³⁾.

Sur le périmètre de ces OIN, le nouvel établissement pourra réaliser des opérations foncières et immobilières, des opérations d'aménagement ainsi que tout ouvrage de bâtiment ou d'infrastructure nécessaire à l'exercice de sa mission, et,

(1) Délimitées par le décret n° 2010-744 du 2 juillet 2010.

(2) Cet avis a été complété par une concertation de ces mêmes communes à l'article 2 du projet de loi introduit par le Sénat et présenté ci-après.

(3) Réponse au questionnaire adressé par la rapporteure.

de façon accessoire, toute mission présentant un caractère complémentaire et un intérêt directement utile à sa mission d'aménageur⁽¹⁾. Toutefois, comme l'EPADESA présentement, il ne sera pas le seul aménageur sur ce périmètre et les collectivités pourront décider de faire appel à d'autres acteurs.

B. UN PÉRIMÈTRE DE GESTION

L'article L. 328-3, dans la rédaction prévue par l'ordonnance, fixe, quant à lui, le périmètre sur lequel le nouvel établissement exerce les compétences de gestionnaire, qui correspond à celui du quartier d'affaires de La Défense, sur lequel l'établissement Defacto est actuellement compétent.

Ce périmètre, qui doit également être fixé par un décret en Conseil d'État, pris après avis des communes concernées, soit Courbevoie et Puteaux, pourra évoluer. À titre d'exemple, le quartier des Faubourgs de l'Arche situé sur la commune de Courbevoie « *dont la structure urbaine est plus proche de celle de la Défense* » ou le boulevard Aimé Césaire menant à l'U Aréna « *soumis à de fortes contraintes de sécurité du public* » pourraient y être rattachés si les communes concernées en étaient d'accord⁽²⁾.

L'établissement devra ainsi gérer les ouvrages, les espaces publics ainsi que les services d'intérêt général⁽³⁾ lui appartenant ou mis à sa disposition dans le cadre de conventions avec l'État ou les collectivités et leurs groupements. Il pourra également exercer toute mission complémentaire à sa mission principale dans les mêmes conditions restrictives que celles prévues en matière d'aménagement.

C. UN PÉRIMÈTRE EXCLUSIF D'AMÉNAGEMENT ET DE GESTION

L'article L. 328-4 crée enfin un troisième périmètre, mais cette fois exclusif, sur le même périmètre de l'OIN du quartier d'affaires de La Défense, sur lequel le nouvel établissement sera seul à pouvoir exercer les compétences d'aménageur et de gestionnaire.

Comme le rappelle le rapport au Président de la République, « *conçu pour renforcer la synergie des actions nécessaires au bon fonctionnement du quartier d'affaires et déterminer clairement la personne publique responsable de l'ensemble, ce périmètre devrait tendre, au terme des consultations, vers un*

(1) Cette formulation qui reprend une faculté laissée habituellement aux établissements publics devrait faire l'objet, le cas échéant, d'une application très limitée et fortement encadrée.

(2) Réponse de l'EPADESA au questionnaire de la rapporteure.

(3) Selon l'ordonnance, « cette gestion comprend l'exploitation, l'entretien et la maintenance, y compris leur remise en état ou leur animation et la promotion du site, en vue de favoriser son rayonnement international auprès des acteurs économiques ».

territoire correspondant à la dalle de La Défense, circonscrite par le boulevard circulaire qui l'entoure. »⁽¹⁾

Par conséquent, ce dernier périmètre constitue le cœur d'intervention du nouvel établissement.

Votre rapporteure s'interroge toutefois sur la nécessité de conserver un périmètre de gestion, tel que prévu par l'article L. 328-3, distinct de ce périmètre exclusif. Il a souvent été fait le reproche aux établissements qui se sont succédés ainsi qu'aux collectivités et à l'État, que la répartition des compétences était trop complexe, trop enchevêtrée et peu favorable à la responsabilisation des acteurs.

Si l'on peut comprendre que le périmètre relatif à l'aménagement ne soit pas exclusif sur l'ensemble du territoire La Défense Seine Arche car les différents quartiers le composant sont beaucoup moins intégrés qu'au sein du quartier d'affaires, sur ce dernier, il semble que la gestion doive être cohérente et assurer un même niveau de service et d'entretien des infrastructures.

En dehors de ces trois périmètres, l'article L. 328-5, dans la rédaction résultant de l'ordonnance, prévoit que le nouvel établissement pourra exercer les missions d'aménageur ou de gestionnaire « *sous réserve qu'il s'agisse d'intervention en continuité avec des opérations en cours dans ces périmètres.* »⁽²⁾ Ces interventions seront toutefois conditionnées à l'autorisation du ministre chargé de l'urbanisme, prise après avis conforme de l'établissement public territorial et du conseil municipal des communes concernées⁽³⁾.

Les décrets fixant les trois périmètres d'intervention du nouvel établissement devront être pris au plus tard dans les six mois suivant sa création.

Jusqu'à leur entrée en vigueur, les périmètres à respecter sont ceux des actuelles OIN.

Par ailleurs, l'article L. 328-16, tel qu'il résulte de l'ordonnance, prévoit que l'avis des collectivités et leurs groupements consultés est réputé favorable s'il n'est pas émis dans un délai de trois mois.

(1) Rapport n° 105 du 4 mai 2017 au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2017-717 du 3 mai 2017 portant création de l'établissement public Paris La Défense.

(2) Cette continuité s'apprécie par un lien géographique continu.

(3) Dans ce cas, un représentant de ces dernières et de leur groupement assistent au conseil d'administration de l'établissement avec voix consultative à chaque fois que des décisions concernant cette intervention sont prises.

III. UN ENGAGEMENT PLURIANNUEL EN FAVEUR D'INVESTISSEMENTS DEVENUS IMPÉRATIFS

A. L'ÉLABORATION D'UNE STRATÉGIE FINANCIÈRE PLURIANNUELLE

1. Un premier programme pluriannuel d'investissement de 360 millions d'euros

L'article L. 328-11 prévoit que l'établissement Paris La Défense élabore et approuve un document d'engagement décennal, « *notamment au titre des investissements de mise aux normes nécessaires* » des équipements et infrastructures dont il a la charge, ainsi que la stratégie et les moyens qui seront mis en œuvre pour les atteindre ⁽¹⁾.

Ce document fixe :

– la trajectoire financière pluriannuelle de l'établissement et les contributions des collectivités territoriales et de leurs groupements sur la base d'un programme pluriannuel d'investissements. Il prévoit à ce titre un bilan à cinq ans du fonctionnement et de la réalisation des opérations d'investissement ;

– une trajectoire financière pluriannuelle spécifique, dédiée aux opérations d'aménagement précisant leur condition d'équilibre.

L'article 4 de l'ordonnance précise, à ce titre, que le premier document d'engagement qui sera pris par le conseil d'administration devra obligatoirement contenir **un programme pluriannuel d'investissement dédié à la mise aux normes et à la gestion des ouvrages, espaces publics et services d'intérêt général dont le montant ne pourra être inférieur à 360 millions d'euros pour une période de dix ans.**

Celui-ci devra être approuvé dans un délai de six mois suivant la création de l'établissement.

Passé ce délai, et en l'absence d'un document approuvé dans ces termes, les décisions du conseil d'administration ne pourraient être exécutoires qu'après approbation du préfet de la région Ile-de-France.

Selon les informations transmises par le département des Hauts-de-Seine à votre rapporteure, le montant de ce programme pluriannuel aurait été estimé comme suit :

« – 77 millions d'euros pour les investissements de strict renouvellement ou remise en état des composants techniques obsolètes des équipements (escalators, ascenseurs, électricité et éclairage public, ventilation, etc.), des

(1) Ce document doit toutefois respecter les priorités énoncées dans les documents d'urbanisme ainsi que les objectifs de réalisation de logements précisés par le programme local de l'habitat.

espaces publics (espaces verts, fontainerie, assainissement, etc.), et des ouvrages (dalles, voiries, parkings, ouvrages d'art) ;

« – 152 millions d'euros pour les investissements liés à la rénovation et à la valorisation des espaces sur et sous la dalle (opérations de plus grande ampleur visant à la requalification de circulations, passerelles, espaces verts, entreponts, etc.) ;

« – 130 millions d'euros pour la mise en sécurité des voies couvertes (lutte contre l'incendie, évacuation des personnes, séparation des circulations par type d'usage, accessibilité, etc.) ;

« – 15 millions d'euros pour la mise en sécurité du quartier d'affaires (rénovation du poste de contrôle de sécurité et des systèmes d'exploitation, mise à niveau des équipements de vidéoprotection, de sonorisation, de sécurité incendie) ;

« – 6 millions d'euros pour la restauration des œuvres d'art ;

« – 7 millions d'euros pour la mise en accessibilité de l'ensemble du site et pour la remise à niveau de la gare routière. »

Si l'on exclut les trois derniers postes qui n'avaient pas été pris en compte dans les travaux préparatoires conduits par le Gouvernement, le total est bien de 360 millions d'euros.

2. L'appréciation de l'effort financier pour les collectivités

Selon le rapport d'étape de la mission relative à la création d'un établissement unique d'aménagement et de gestion sur le quartier d'affaires de La Défense du 14 décembre 2016 ⁽¹⁾, *« le nouvel établissement devra faire face à des charges de gestion évaluées par Defacto à 36 millions d'euros par an en moyenne sur les dix prochaines années, soit 360 millions d'euros (...). Les recettes commerciales s'élèvent à 28 millions d'euros (dont les parkings pour 22 millions d'euros par an), soit 280 millions d'euros sur dix ans. Une subvention de 8 millions d'euros par an est donc nécessaire pour le seul équilibre de fonctionnement qu'il conviendra de comparer aux charges d'entretien de l'espace public que devraient normalement supporter les communes concernées.*

« Le budget investissement, hors opérations d'aménagement de l'EPADESA, est chiffré à 362 millions d'euros, y compris la part des travaux de mise en sécurité des tunnels non imputable à l'aménageur, soit 36 millions d'euros par an sur la période considérée.

(1) Cette mission a été menée conjointement par le conseil général de l'environnement et du développement durable, l'inspection générale des finances et la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature.

« Au total, une dépense globale de 722 millions d'euros (fonctionnement + investissement) est donc à prévoir et le reste à financer, après recettes d'exploitation, s'élève à 442 millions d'euros, soit 44 millions d'euros par an.

« Par rapport aux 15 millions d'euros actuellement apportés par les communes et le département, un complément de recettes moyen annuel de 29 millions d'euros doit donc être apporté. »

Sans préjuger du développement de La Défense Seine Arche au cours des dix prochaines années, votre rapporteure rappelle que le résultat comptable résultant des seules activités d'aménagement de l'EPADESA représente un solde positif de **28,4 millions d'euros en 2016** (47,5 millions d'euros en 2015), tandis que le résultat comptable net des charges d'aménagement et de fonctionnement de ce même établissement permet de dégager près de **19 millions d'euros en 2016** (32 millions d'euros en 2015).

Au regard de cette ressource supplémentaire, l'effort financier demandé aux collectivités territoriales apparaît ainsi soutenable et doit donc permettre de prévoir, si nécessaire, des investissements supérieurs à 360 millions d'euros, montant considéré par l'ensemble des parties concernées comme une estimation basse.

Le département des Hauts-de-Seine considère ainsi que des travaux complémentaires pourraient être nécessaires pour *« la sécurisation et la requalification des gares Esplanade et Grande Arche de La Défense »*.

Par ailleurs, ce dernier devrait conduire des travaux *« sur les voiries départementales : 3 millions d'euros pour la remise à niveau urgente du boulevard circulaire (qui seront suivis d'un investissement plus important pour la requalification de cette voirie), 34 millions d'euros pour la requalification de la route départementale 914, principale liaison routière entre le quartier d'affaires et les secteurs des Groues et Seine Arche à Nanterre »*.⁽¹⁾

3. Les autres ressources de l'établissement

Selon l'article L. 328-15, les autres ressources perçues par l'établissement comprennent :

– les dotations, subventions, avances, fonds de concours et participations pouvant être apportés par l'État, l'Union européenne, les établissements publics, les collectivités territoriales et leurs groupements ;

– le produit des emprunts ;

– la rémunération des prestations de services ;

(1) Réponse au questionnaire adressé par la rapporteure.

- le produit de la gestion des biens entrés dans son patrimoine ;
- le produit des cessions mobilières et immobilières ;
- le revenu des biens et des droits mobiliers et immobiliers ;
- les dons et legs ;
- toutes autres ressources autorisées par les lois et règlements.

Ces dispositions sont semblables à celles qui s’appliquent à l’EPADESA.

B. LA POSSIBILITÉ DE RECOURIR À LA CRÉATION DE FILIALES

L’article L. 328-6 prévoit que l’établissement Paris La Défense est habilité à acquérir des participations dans des sociétés publiques locales d’aménagement dont l’objet concourt directement à la réalisation de ses missions ⁽¹⁾.

Il est également prévu que lorsque une telle société exerce son activité sur le territoire d’une seule commune, l’un au moins des représentants de cette commune au conseil d’administration de Paris La Défense est membre du conseil d’administration ou de surveillance de cette société.

Cette disposition peut ainsi permettre d’associer plus étroitement les élus locaux de la commune sur laquelle le projet d’aménagement doit être réalisé.

IV. LES POUVOIRS SPÉCIFIQUES DE L’ÉTAT

L’article L. 328-12 définit **les deux principales responsabilités du préfet de la région Ile-de-France dans le cadre de sa mission d’accompagnement et de contrôle**, soit :

- veiller à l’application du document d’engagement décennal ;
- suspendre, le cas échéant, le caractère exécutoire des décisions du conseil d’administration dans un délai de quinze jours à compter de leur réception et demander une seconde délibération si celles-ci portent manifestement atteinte aux intérêts nationaux, et en particulier aux intérêts patrimoniaux de l’État, ou au bon fonctionnement des services publics ⁽²⁾.

Dans ce dernier cas, il en informe le conseil d’administration et la délibération n’est pas exécutée, mais inscrite à nouveau à l’ordre du jour de sa prochaine réunion.

(1) La nature des filiales pouvant être créées est étendu à l’article 3 du projet de loi adopté par le Sénat, bien que l’opportunité du recours à ce type d’entités en dehors des missions d’aménagement semble limitée.

(2) L’atteinte au bon fonctionnement des services publics comme motif de suspension a été supprimée par le Sénat à l’article 5 du présent projet de loi. Il semble pourtant que ce motif doit être réintroduit au regard des enjeux que représente La Défense pour l’ensemble de la région francilienne et au-delà.

Le préfet communique aux administrateurs les éléments démontrant que la délibération porte une atteinte excessive aux intérêts nationaux ou au bon fonctionnement des services.

La nouvelle délibération du conseil doit alors atteindre la majorité des deux tiers des suffrages exprimés.

Toutefois, il semble que pour assurer la recherche d'une majorité plus forte, telle que souhaitée par le présent dispositif, il soit nécessaire de prévoir que cette majorité qualifiée doit comprendre les représentants d'au moins deux collectivités territoriales (en effet, les majorations de votes prévues en proportion de l'effort financier des collectivités peuvent conduire à ce qu'une collectivité détienne, à elle seule, une majorité qualifiée des voix).

V. LES MODALITÉS D'ENTRÉE EN VIGUEUR

L'article 2 de l'ordonnance prévoit que l'établissement public est créé au 1^{er} janvier 2018. À cette même date, les deux établissements existants sont dissous.

À compter de la création de l'établissement, un directeur général intérimaire est désigné par le préfet de la région Ile-de-France et exerce ses fonctions jusqu'à la nomination du directeur général prévue par l'ordonnance.

La première réunion du conseil d'administration doit intervenir dans les six mois suivant la création de l'établissement et procède à l'élection du président.

Par ailleurs, le décret du 10 mai 2017 précité précise que cette première réunion peut intervenir valablement à l'issue d'un délai de trois mois à compter de la création de l'établissement « *même s'il n'a pas été procédé à la désignation de la totalité de ses membres, dès lors que plus de la moitié des membres au moins a été désignée.* »

L'article 3 prévoit que sont transférés au nouvel établissement Paris La Défense, les biens, droits, obligations et personnels :

- de Defacto en pleine propriété et à titre gratuit ;
- de l'EPADESA en pleine propriété et à titre gratuit, « *à l'exception des parcs de stationnement qui ne sont pas compris dans ce transfert* » et « *sous réserve que [les biens transférés] contribuent à l'exercice par l'établissement public Paris La Défense de ses missions.* »

Ces dernières restrictions ont suscité d'importants débats au Sénat qui a supprimé, à raison, l'exclusion des parkings de ce transfert à l'article 7 du projet de loi.

Par ailleurs, la restriction consistant à ne transférer que les biens contribuant aux missions exercées par l'établissement peut susciter des interrogations alors que le non-respect de cette disposition, la dissolution ou la transformation de l'établissement, peut être sanctionné par le versement à l'État d'« *une indemnité de 150 millions d'euros en valeur 2017.* » Selon le Gouvernement, cette disposition permet d'assurer que le transfert des biens n'est justifié qu'en tant qu'ils participent réellement à l'exercice de ses missions par le nouvel établissement.

*
* *

La Commission adopte l'article 1^{er} sans modification.

Articles 2 à 8

Dispositions additionnelles modifiant l'ordonnance du 3 mai 2017

Le Sénat a adopté une série d'articles additionnels appelant quelques précisions.

- *Article 2 : la concertation des collectivités dans la définition des périmètres d'intervention de l'établissement*

Au-delà d'une modification de précision, le Sénat a souhaité que les trois périmètres d'aménagement, de gestion et exclusif soient pris par décret en Conseil d'État, **après concertation** et avis des communes concernées. Il s'agissait en cela de renforcer les échanges avec les communes et de mieux assurer leur adhésion aux périmètres retenus. Votre rapporteure y est favorable.

- *Article 3 : l'extension de la possibilité de créer des filiales pour le nouvel établissement*

Si l'ordonnance prévoyait la possibilité pour Paris La Défense d'acquérir des participations de sociétés publiques locales d'aménagement, le Sénat a étendu cette faculté à la création ou à la participation de tout type de filiales « *dont l'objet concourt directement à la réalisation de ses missions* ».

Si votre rapporteure comprend l'intention du Sénat d'apporter des souplesses à l'organisation et à l'exercice de ses missions par l'établissement, elle s'interroge sur les effets de cette disposition alors qu'il semble important de simplifier la gouvernance de ce territoire et de responsabiliser l'ensemble des acteurs.

- *Articles 4 et 8 : améliorations rédactionnelles*

Ces dispositions n'appellent pas de commentaires.

- *Article 5 : les pouvoirs du préfet*

Comme précédemment évoqué, le préfet peut, dans des circonstances exceptionnelles, suspendre le caractère exécutoire des décisions du conseil d'administration dans un délai de quinze jours à compter de leur réception et demander une seconde délibération à la majorité qualifiée.

Il doit pour cela invoquer une atteinte manifeste aux intérêts nationaux, et en particulier aux intérêts patrimoniaux de l'État, ou **au bon fonctionnement des services publics**.

Le Sénat a supprimé ce dernier motif car il méconnaîtrait les compétences reconnues au nouvel établissement en matière de gestion des services d'intérêt général dans ses périmètres d'intervention et que ses décisions sont déjà soumises à un contrôle de légalité.

Votre rapporteure considère que si le nouvel établissement mérite une entière confiance quant à sa capacité à défendre les intérêts nationaux et le bon fonctionnement des services publics, les enjeux que représente La Défense en termes notamment de desserte de transports publics, de développement économique et de lieu de vie pour de nombreux usagers et habitants nécessitent une attention particulière du représentant de l'État.

Ce projet ne sera une réussite que si tous les acteurs coopèrent et le contrôle exercé par le préfet ne doit pas être conçu comme un signal de défiance mais au contraire comme une sécurité supplémentaire au service d'une volonté commune de poursuivre le travail de redynamisation de ce quartier et d'aller de l'avant.

- *Article 7 : le transfert de la propriété des parkings de l'EPADESA au nouvel établissement*

Si l'ordonnance, dans sa rédaction initiale, ne prévoyait pas le transfert des parcs de stationnement, l'État devait mettre ces derniers à disposition du futur établissement pour une durée de soixante ans de manière à lui en confier la gestion. À l'expiration de ce délai, ceux-ci devaient retourner gratuitement à l'État, « *même en cas d'amélioration* ».

Il était, par ailleurs, précisé qu'il pouvait être mis fin par anticipation à cette gestion pour un motif d'intérêt général ou en raison d'une méconnaissance par l'établissement de ses obligations.

Le Sénat a supprimé l'exclusion des parkings du transfert des biens de l'EPADESA au nouvel établissement.

Plusieurs raisons ont motivé cette décision :

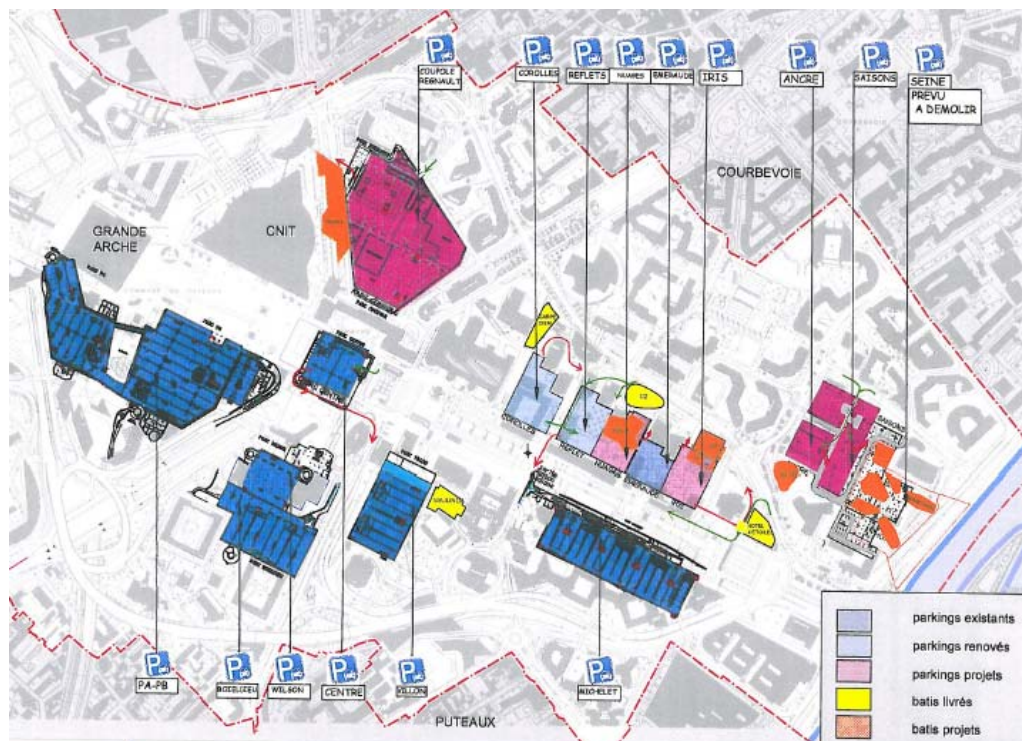
– la propriété de ces parcs est déjà celle de l’EPADESA, ce qui a été confirmé lors des auditions réalisées par votre rapporteure ;

– le transfert de ces parcs à l’État nécessiterait, malgré leur mise à disposition, d’obtenir l’autorisation de ce dernier pour toute cession de places de stationnement. Or, les opérations d’aménagement de La Défense impliquent très souvent de céder ou de réorganiser les places de parkings situées sous la dalle ou à proximité ;

– l’intervention de l’État qui pourrait en découler dans les décisions d’aménagement contreviendrait à la décentralisation souhaitée par le législateur et compliquerait les opérations d’aménagement.

Votre rapporteure soutient le transfert de ces parkings au nouvel établissement qui permettra, en effet, d’assurer la cohérence de la mission d’aménagement confiée au nouvel établissement.

PARKINGS SITUÉS SUR LE QUARTIER D'AFFAIRES DE LA DÉFENSE APRÈS LE PLAN DE RENOUEAU DE LA DÉFENSE



Source : EPADESA.

*
* *

La Commission examine, en discussion commune, les amendements CL9 de la rapporteure et CL3 de M. Stéphane Peu à l'article 2.

Mme la rapporteure. L'ordonnance prévoit la coexistence de trois périmètres : un périmètre d'aménagement pour le territoire de La Défense Seine Arche, qui est actuellement celui de l'EPADESA ; un périmètre de gestion pour le territoire de La Défense seule, qui est celui de Defacto ; un périmètre exclusif d'aménagement et de gestion pour ce même territoire de La Défense.

La distinction entre les deux derniers périmètres n'est pas claire et il fallait simplifier le droit proposé en ne retenant qu'un périmètre exclusif de gestion et d'aménagement pour La Défense, territoire très intégré qu'il convient de développer harmonieusement, et un périmètre d'aménagement non exclusif pour Seine Arche.

M. Stéphane Peu. L'amendement CL3 est défendu.

*La Commission **adopte** l'amendement CL9.*

*En conséquence, l'amendement CL3 **tombe**.*

La Commission est saisie de l'amendement CL10 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Cet amendement apporte des précisions rédactionnelles et prévoit que l'établissement exerce, sur le territoire de La Défense, une mission de préservation de la sécurité des personnes et des biens par la mise en œuvre d'un système de vidéoprotection. Je rappelle que La Défense est un lieu de travail mais également d'habitation. Or, si l'activité en journée est intense, des problèmes de sécurité se posent régulièrement en soirée et la nuit.

M. Pacôme Rupin. Les enjeux de sécurité sont centraux pour nos concitoyens, et il est bon que l'établissement public en tienne compte : le groupe La République en Marche votera cet amendement.

Mme Constance Le Grip. J'apporte également le soutien du groupe Les Républicains à cet amendement, car l'enjeu de la sécurité est fondamental pour les habitants comme pour les entreprises.

*La Commission **adopte** cet amendement.*

*Puis elle **adopte** l'amendement rédactionnel CL11 de Mme la rapporteure.*

*Elle **adopte** ensuite l'article 2 **modifié**.*

La Commission est saisie de l'amendement de suppression CL12 de la rapporteure à l'article 3.

Mme la rapporteure. Il est proposé de revenir au texte initial de l'ordonnance et de supprimer ainsi la possibilité ouverte au nouvel établissement public de créer des filiales. En effet, si sa participation à des sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA) est tout à fait souhaitable, car ces dernières peuvent être de bons outils de coopération avec les communes concernées, le champ des missions confiées à l'établissement ne justifie pas l'extension de cette faculté à tout type de société publique locale (SPL).

M. Raphaël Schellenberger. Il y a quelque contradiction à écrire dans l'exposé sommaire que « les missions confiées à l'établissement ne semblent pas justifier l'extension » tout en affirmant que nous créons un établissement public pour la gestion présente et à venir.

De fait, nous ne pouvons pas anticiper ce que seront les besoins futurs, qui pourront peut-être appeler la création d'une société publique locale ou d'un autre outil du même type pour animer une compétence.

S'il s'agissait d'un établissement créé par les seules collectivités publiques, la réduction de son champ d'action ne me gênerait guère. Mais

s'agissant d'un établissement public tel que celui-ci, dont la modification nécessite le recours à la loi – ce qui est très lourd au regard de la rapidité de réaction dont a besoin l'action locale –, cet article 3 introduit par le Sénat est une plus-value pour l'avenir. C'est pourquoi je m'opposerai à l'adoption de cet amendement.

M. Pacôme Rupin. Nous nous trouvons dans le contexte de la création d'un établissement public disposant de compétences d'aménagement et de gestion bien précises, situé dans un territoire où ces prérogatives sont partagées avec d'autres acteurs.

Nous soutenons la suppression de cet article, car nous pensons que, si les compétences de l'établissement doivent être clairement définies, les conditions de création de nouvelles sociétés doivent l'être aussi.

M. Olivier Dussopt. Si contradiction il devait y avoir, celle-ci résiderait plutôt dans la volonté de laisser aux SPLA la possibilité d'intervenir dans toutes les SPL. On ne peut pas considérer que le principal défaut de l'établissement serait de ne pas associer les collectivités locales environnantes au-delà de celles qui sont membres de l'établissement, et imaginer un établissement pouvant librement investir dans tous types de SPL par-delà les seules SPL d'aménagement.

Il faut en effet rappeler que l'ordonnance autorise l'établissement à investir librement dès lors qu'il s'agit de SPL d'aménagement.

Mme Danièle Obono. Une fois n'est pas coutume, nous soutenons cet amendement de la rapporteure.

Si ce n'est pas la première fois qu'une loi autorise un établissement public à créer lui-même des sociétés locales, cet article consacre une fois encore le démantèlement de l'État, en outrepassant les règles régissant les organismes chargés de missions de service public.

Cela renvoie à la question des formes juridiques que le droit européen de la concurrence a imposées de force au droit français dans le domaine des SPLA et des SPL, qui ne sont pas des sociétés anonymes régulées par le code du commerce mais qui permettent aux collectivités territoriales de se soustraire aux prescriptions du code des marchés publics.

Mme la rapporteure. Il nous semble préférable de revenir au texte initial de l'ordonnance, car nous ne connaissons pas encore l'objet des futures SPL. J'ajoute que les auditions ne nous ont pas permis d'entendre des arguments convaincants pour le maintien de cet article.

La Commission adopte l'amendement.

En conséquence, l'article 3 est supprimé.

La Commission examine, en discussion commune, les amendements CL6 de Mme Danièle Obono, CL4 de M. Stéphane Peu et CL8 de M. Pacôme Rupin à l'article 4.

Mme Danièle Obono. Au-delà des alinéas que nous proposons d'insérer dans cet article, la philosophie qui nous anime, madame la rapporteure, c'est la volonté de comprendre comment nos décisions parfois techniques s'inscrivent dans une logique plus générale.

Nous assumons notre désaccord avec un projet politique qui repose sur l'idée que l'ultra-financiarisation de l'économie va profiter à la majorité. Tout au contraire, la réalité, y compris telle que la montrent les *Paradise papers*, révèle les problèmes qui découlent d'une telle logique du développement économique.

La nôtre est différente : fondée sur la justice sociale et fiscale, elle met la finance au service de l'intérêt général.

Nous pensons qu'il faut donner aux collectivités territoriales de l'autonomie et les moyens de conduire un certain nombre d'expérimentations. Nous sommes, par exemple, opposés au désengagement financier de l'État dans le cadre de la décentralisation, tout comme à la mise en concurrence des collectivités territoriales dans un cadre contraint. Certaines ont des moyens, tel le département des Hauts-de-Seine : fort de son assise financière, il s'en sortira bien sûr mieux que d'autres, mais le principe de l'égalité républicaine est remis en cause par cette logique.

C'est en application de notre philosophie générale et du principe d'égalité républicaine que nous tentons, par cet amendement, d'empêcher que ce projet de loi remette gravement en cause l'organisation territoriale de notre pays et le principe de justice entre collectivités.

M. Stéphane Peu. Ceux qui ont eu l'occasion d'exercer des responsabilités locales savent que l'aménagement urbain ne peut se faire contre l'avis d'une commune et d'un maire : il faut un minimum de consensus.

La nouvelle gouvernance de cet établissement public donnera la majorité absolue au conseil départemental. Pour garder un minimum de pluralisme, il serait bon de prévoir que la représentation du conseil départemental au sein de l'établissement public soit proportionnelle à sa composition politique. Tel est l'objet de mon amendement.

Mme Christine Hennion. Notre amendement CL8 vise également à modifier la composition du conseil d'administration de l'établissement. La rapporteure l'a souligné, La Défense est un site fort de 3 500 entreprises, où travaillent chaque jour 180 000 salariés, où habitent 40 000 personnes et où se retrouvent 45 000 étudiants. Elle doit devenir un lieu de vie et se développer dans les années à venir de manière harmonieuse entre entreprises et habitants, tout en faisant place à la culture.

Nous proposons donc d'associer les représentants des usagers de La Défense et de faire en sorte qu'ils puissent assister au conseil d'administration de l'établissement public avec une voix consultative, comme cela est déjà prévu pour les représentants du personnel.

Mme la rapporteure. L'amendement CL6 revient sur le fondement de l'ordonnance, c'est-à-dire sur la décentralisation de la gouvernance du nouvel établissement.

Je m'y oppose car les collectivités territoriales que nous avons auditionnées souhaitent précisément exercer ces missions et investir, là où l'État s'est, au contraire, fortement désengagé depuis de nombreuses années.

Par ailleurs, vous ne réglez pas la question du financement des investissements, à moins que vous considériez que les collectivités peuvent supporter seules ces dépenses, mais qu'on ne peut pas leur faire confiance pour conduire un projet d'aménagement et de gestion cohérent.

Je suis également défavorable à l'amendement CL4, qui vise à ce que les neuf représentants du conseil départemental au sein du conseil d'administration soient désignés à la proportionnelle de ses groupes politiques. Il faut laisser au conseil départemental la liberté de désigner ses représentants au sein du conseil d'administration. C'est au sein de ce dernier que se prépareront les projets d'aménagement, dans le cadre d'une concertation et d'une coopération entre collectivités que j'appelle de mes vœux.

Je suis en revanche favorable à l'amendement CL8 de Pacôme Rupin. Je ne vois pas d'inconvénient, en effet, à accorder une voix consultative au conseil d'administration à deux représentants des personnels et à un représentant de l'Association des utilisateurs de La Défense (AUDE), cela étant, en effet, déjà prévu pour les personnels par le décret du 10 mai 2017.

La présence de l'AUDE au conseil d'administration complètera utilement sa participation au conseil de développement, créé sur le modèle du comité consultatif actuellement mis en œuvre par Defacto.

M. Pacôme Rupin. Je comprends la logique de l'amendement CL6, mais je cherche la cohérence entre la volonté de nos collègues de la France insoumise de rendre le pouvoir à l'État dans la gestion de cet établissement public et leur opposition à ce que La Défense soit un quartier d'affaires, ce qui est précisément la volonté de l'État.

La Défense n'est pas seulement un quartier d'affaires, qui attire uniquement ceux qui travaillent dans des sièges sociaux. Au-delà, alors que votre philosophie économique vise la décroissance et le protectionnisme, il convient de rappeler que les grandes entreprises qui y sont implantées font la fierté de notre pays et permettent son développement économique.

M. Raphaël Schellenberger. Si je rejoins l'avis de la rapporteure sur les deux premiers amendements, je suis plus dubitatif vis-à-vis du troisième. S'il y a déjà un conseil de développement, pourquoi institutionnaliser la présence des représentants du personnel et des usagers au conseil d'administration, même pour avis ? J'y vois le risque de créer un précédent : peu à peu, on prévoira partout la présence d'un représentant des usagers avec voix consultative, puis sa voix deviendra délibérative. Tout ceci mériterait un débat plus large.

Mme Danièle Obono. Monsieur Rupin, vous jugez notre position incohérente. Or, la stratégie économique de la France Insoumise est fondée sur une intervention et sur une prise de responsabilité de l'État. Alors que de nombreux économistes critiquent la financiarisation de l'économie, qui ne bénéficie pas à l'économie réelle, nous, nous voulons mettre en œuvre une autre logique politique, où la finance se place au service d'une vision protectionniste et solidaire, dans une nouvelle conception des rapports internationaux et en donnant la priorité à la transition écologique. C'est à cette logique que doivent se plier les impératifs financiers.

Y parvenir en s'appuyant pleinement sur la puissance de l'État est un des chantiers majeurs de ce siècle et notre programme comporte pour cela des propositions très concrètes. Ainsi, notre contre-proposition de budget trace des pistes d'investissement bien plus prometteuses que les vôtres, qui ne font que s'inscrire dans la continuité de ce qui est fait depuis des années.

Mme Christine Hennion. À l'origine, les représentants des associations et du personnel demandaient à disposer du droit de vote au conseil d'administration ; l'amendement CL8 est donc en retrait par rapport à cette demande.

Même si c'est le département qui finance, il utilise pour cela de l'argent public, qui vient des usagers. Il me semble donc légitime qu'ils puissent suivre ce projet structurant, comme cela se fait à Londres ou à Singapour, où les usagers sont beaucoup plus impliqués. Ce serait aussi un gage de dialogue et d'ouverture vis-à-vis des entreprises.

La Commission rejette, successivement, les amendements CL6 et CL4, puis elle adopte l'amendement CL8.

Elle adopte ensuite l'article 4 modifié.

La Commission examine les amendements identiques CL13 de la rapporteure, CL5 de M. Ugo Bernalicis et CL7 de M. Pacôme Rupin, qui visent à supprimer l'article à l'article 5.

Mme la rapporteure. Dans sa rédaction initiale, l'ordonnance prévoyait que le préfet puisse demander une seconde délibération à l'établissement lorsque les décisions de ce dernier emportaient un risque d'atteinte à des intérêts nationaux ou au bon fonctionnement des services publics. Ce dernier motif a été supprimé

par le Sénat qui a considéré que cette disposition limitait les compétences confiées à l'établissement.

Selon moi, il s'agit simplement d'une précaution nécessaire pour s'assurer que les décisions vont bien dans le sens de l'intérêt général, au regard des enjeux particuliers que représente La Défense en termes de transports publics, de services et de lieux de vie.

Mme Danièle Obono. Nous proposons également de supprimer l'article 5, qui prive le représentant ou la représentante de l'État au sein du conseil d'administration de son droit de veto en cas d'atteinte au bon fonctionnement des services publics.

Il est pour nous incompréhensible que le Sénat ait jugé bon de réduire la place de l'État davantage encore que ne le faisait l'ordonnance, comme l'a déploré la Cour des comptes.

M. Pacôme Rupin. Le Sénat a en effet souhaité revenir sur l'équilibre du texte initial, qui maintenait l'État comme partie prenante au sein de l'établissement public de La Défense. Le quartier fait d'ailleurs l'objet d'une opération d'intérêt national (OIN) : en tout état de cause, l'État restera responsable de la délivrance des permis de construire.

En donnant au préfet de région le pouvoir de suspendre les décisions du conseil d'administration et de faire en sorte que la délibération puisse être revue, si elle porte atteinte aux intérêts nationaux ou au bon fonctionnement des services publics, l'objectif poursuivi était que soient prises en compte les remarques et les inquiétudes du préfet. Il faut en revenir à l'équilibre de la rédaction initiale, entre le conseil d'administration, qui tire sa légitimité de la majorité du conseil départemental, et l'État, représenté par le préfet de région. C'est pourquoi nous proposons nous aussi de supprimer cet article.

M. Raphaël Schellenberger. Ces amendements proposent en fait de revenir sur la logique qui anime le mouvement de décentralisation depuis 1982 et qui a tendu à substituer au contrôle d'opportunité par l'État un simple contrôle de légalité.

Il ne saurait être question d'un droit de veto de l'État, puisqu'il est lui-même partie prenante à la décision. Il s'agit donc bien d'un contrôle d'opportunité de la décision : nous ne pouvons soutenir cette logique ni ces amendements.

Mme la rapporteure. Certains ouvrages, par exemple dans le secteur du transport, nécessitent que cette précaution soit prise. Le Sénat a modifié à l'excès l'équilibre proposé par la rédaction initiale de l'ordonnance.

La Commission adopte les amendements.

En conséquence, l'article 5 est supprimé.

La Commission examine l'amendement CL14 de la rapporteure après l'article 5.

Mme la rapporteure. En cas de seconde délibération demandée par le préfet, le conseil d'administration doit prendre une nouvelle délibération à la majorité qualifiée. Toutefois, de manière à éviter qu'une seule commune puisse détenir cette majorité qualifiée à elle seule, il convenait de prévoir que celle-ci devait être atteinte par les suffrages des représentants d'au moins deux collectivités. C'est le sens de cet amendement.

L'amendement CL14 est adopté. L'article 5 bis est ainsi rédigé.

La Commission examine l'article 7.

M. Ugo Bernalicis. Nous voterons contre cet article, car ses dispositions ressemblent trop à un transfert à titre gratuit de parcs de stationnement au département des Hauts-de-Seine.

Mme la rapporteure. L'article 7 prévoit en effet le transfert, dans leur intégralité, des biens situés au niveau du sol et des sous-sols, donc des parkings. L'État n'en était pas propriétaire et ce transfert assurera la cohérence de la mission d'aménagement confiée au nouvel établissement.

M. Ugo Bernalicis. Je comprends votre point de vue. Mais nous sommes opposés au fait que cette propriété soit ainsi transférée. Par ailleurs, complexité juridique ne signifie pas impossibilité. Le transfert gratuit au profit du département ne participe pas d'un bon équilibre.

Mme la rapporteure. Ce transfert ne se ferait pas au bénéfice du département, mais de l'établissement public de Paris La Défense. Nous répondons à un impératif de simplification et d'urgence. Allez-vous rendre compte sur place : la situation n'est pas digne d'un quartier d'affaires européen.

La Commission adopte l'article 7 sans modification.

La Commission adopte l'article 8 sans modification.

Puis elle adopte l'ensemble du projet de loi.

*

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter le projet de loi (n° 113) ratifiant l'ordonnance n° 2017-717 du 3 mai 2017 portant création de l'établissement public Paris La Défense dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.

PERSONNES ENTENDUES

MINISTÈRES ET ADMINISTRATIONS

● **Ministère de la Cohésion des territoires :**

— Mme Valérie Mancret-Taylor, directrice de cabinet adjointe en charge du pôle ville, urbanisme et logement

— Mme Soraya Hamrioui, conseillère budgétaire, finances et Grand Paris

— M. Paul Delduc, directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature

— M. Éric Corbel, chef du bureau des grandes opérations d'aménagement

— M. Cyril Hauchecorne, chargé de mission au bureau des grandes opérations d'aménagement

● **Ministère de l'Intérieur :**

— Mme Marie-Josée Miranda, chef du bureau de la domanialité, de l'urbanisme, de la voirie et de l'habitat

● **Préfecture de Paris :**

— M. Michel Cadot, préfet de la région Ile-de-France, préfet de Paris

— M. Yannick Imbert, préfet, secrétaire général pour les affaires régionales

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

● **Conseil départemental des Hauts de Seine :**

— M. Patrick Devedjian, président

— Mme Katayoune Panahi, directeur général des services

— Mme Sandrine Le Morvan, chargée des relations institutionnelles et parlementaires

● **Conseil régional Île-de-France :**

— M. Jean-Luc Santini, conseiller régional

● **Métropole du Grand Paris :**

— M. Patrick Ollier, président

— M. Éric Césari, vice-président

— M. Rémy Marcin, directeur des relations institutionnelles et de la stratégie

● **Mairie de Courbevoie :**

— M. Jacques Kossowski, maire

● **Mairie de La Garenne Colombes :**

— M. Philippe Juvin, maire

— M. Laurent Montagnon, directeur général des services

— M. François Varlet, conseiller du maire en charge de la métropole du Grand Paris, du territoire POLD, et des affaires réservées

● **Mairie de Nanterre :**

— M. Patrick Jarry, maire de Nanterre

— M. Gilles Smadja, directeur de cabinet

● **Mairie de Paris :**

— M. Jean-Louis Missika, adjoint à la Maire de Paris chargé de l'urbanisme, de l'architecture, des projets du Grand Paris, du développement économique et de l'attractivité

● **Mairie de Puteaux :**

— Mme Joëlle Ceccaldi-Raynaud, maire

— Mme Amel Kherchouch, directrice générale des services

AUTRES

● **Établissement public de gestion du quartier d'affaires de la Défense (Defacto) :**

— Mme Marie-Célie Guillaume, directrice générale

— M. Laurent Roques, directeur général adjoint

● **Établissement public d'aménagement de la Défense Seine Arche (EPADESA) :**

— M. Jean-Claude Gaillot, directeur général

— M. David Lucas, directeur général adjoint en charge de l'aménagement

● **Association des Utilisateurs de La Défense -AUDE :**

— M. Jean-Yves Durance, président

— Mme Stéphanie Fournier, secrétaire générale

● **Chambre de commerce et d'industrie de la région Paris Île-de-France :**

— M. Didier Kling, président

— M. William Prost, directeur général des Hauts de Seine

— Mme Véronique Etienne-Martin, directrice de cabinet du président et du directeur

ORGANISATIONS SYNDICALES

● **Syndicat représentatif de DEFACTO :**

— Mme Maria Scicolone, élue liste CGT

— Mme Christine Kukolj, élue liste CGT

— M. Jean-Jacques Thiery, élu liste FO

— M. Gabriel Posa, délégué syndical FO

— M. A-Karim Chouiakh, délégué syndical CGT

● **Syndicat représentatif de DEFACTO :**

— M. Julien Beduer, délégué syndical CFDT

— M. Stéphane Thoumire, délégué syndical CGT