



Yves BROUSSOLLE  
Chargé d'enseignement à l'IPAG de Cergy-Pontoise et à l'IEP de Paris

## Des sociétés d'économie mixte locales insuffisamment contrôlées

**Mots-clés :** finances locales - secteur public local - sociétés d'économie mixte

Dans un rapport publié le 27 mai 2019, la Cour des comptes critique l'économie mixte, dénonçant notamment un manque de contrôle de la part des collectivités locales actionnaires et des risques pour les finances publiques locales. Selon la Cour, les évolutions des SEM, « notamment le développement de la pluriactivité, les pratiques de filialisation ou de prises de participation dans des sociétés commerciales, génèrent des risques de nature financière, juridique ou opérationnelle, susceptibles de les mettre en danger [...] ».

Dans un rapport publié le 27 mai 2019, la Cour constate que les SEM locales sont sous capitalisées (I) et que la pluriactivité est une tendance lourde (II), le développement

de la pluriactivité s'opérant notamment par le biais de filiales (III). Au final, la Cour recommande que les SEM soient davantage contrôlées (IV).

### 1 Des sociétés de droit privé à capital public majoritaire sous capitalisées

À la demande de l'Assemblée nationale, la Cour des comptes a enquêté sur le développement et la situation financière des sociétés d'économie mixte locales. Au nombre de 925 en 2018,

elles représentaient 71 % des entreprises publiques locales (EPL) et salariaient plus de 50 000 personnes, pour un chiffre d'affaires global de 11,6 Md€.

	Nombre (2018)	Chiffre d'affaires (Mds €)	Emplois
Entreprises publiques locales (EPL) dont :	1 300	13,9	65 300
Société d'économie mixte (SEM)	925	11,6	53 447
Sociétés publiques locales et autres*	375	2,3	11 853

Source : Cour des comptes.

\*359 SPL et 16 SEMOP (sociétés d'économie mixte à opération unique).

Nées avec la Première Guerre mondiale de la nécessité pour les communes d'intervenir dans le champ économique pour assurer le ravitaillement des populations, les sociétés d'économie mixte locales, rappelle la Cour des comptes, sont depuis les lois de décentralisation un outil privilégié par les collectivités pour l'exercice de leurs compétences.

Ce sont des sociétés anonymes à capitaux publics et privés, contrôlées et dirigées par les collectivités dans lesquelles les collectivités locales peuvent porter entre 51 % et 85 % de l'actionnariat. Les SEM sont régies par les dispositions du code de commerce applicables aux sociétés anonymes.

En 2018, 925 SEM étaient recensées parmi les 1 300 entreprises publiques locales (EPL), constituées également des sociétés publiques locales (SPL) et des sociétés d'économie mixte à opération unique (SEMOP). Le capital social consolidé des SEM est de 4,6 Md€. Il est détenu à 79 % par des actionnaires relevant de la sphère publique (63 % par des collectivités territoriales et leurs groupements et 16 % par d'autres acteurs, en particulier la Caisse des dépôts et consignations).

Les SEM génèrent un chiffre d'affaires cumulé de 11,6 Md€ et salarient 53 447 personnes. La Cour attire l'attention sur le fait que « la part laissée au secteur privé est modeste pour une économie à caractère mixte, de l'ordre de 20 % ».

En outre, la Cour estime que les SEM n'ont pas assez de fonds propres, d'où un risque pour les finances locales car elles comptent sur leurs actionnaires en cas de besoin. Les collectivités actionnaires [...] qui viennent en aide en cas de difficultés [...] ont permis jusqu'à présent d'assurer la stabilité du système». La Cour des comptes préconise une réforme des SEM « pour prévenir les risques qui pèsent sur le contribuable local » et formule des recommandations pour les maîtriser (cf infra annexe). La Cour estime par ailleurs que le recours aux SEM peut être « un moyen de déconsolider certaines dépenses et l'endettement des collectivités et de contourner les règles d'équilibre budgétaire strictes ». Afin d'améliorer la transparence, elle demande que les montants des participations des collectivités et de la dette des Sem dont elles sont actionnaires, soient inclus dans la nomenclature budgétaire et comptable publique.

## 2 La pluriactivité, une tendance lourde

Normalement la création des SEM n'est autorisée que dans le cadre des compétences reconnues par la loi aux collectivités actionnaires et pour la réalisation d'opérations limitativement énumérées : l'aménagement, la construction, l'exploitation de services publics à caractère industriel ou commercial et toute autre activité d'intérêt général (article L. 1521-1 du CGCT).

Ce principe, posé par le législateur en 1983, est protecteur des intérêts financiers des collectivités, en ce qu'il limite leur intervention au capital des seules SEM nécessaires à l'exercice de leurs compétences. Si l'objet de la SEM inclut plusieurs

activités, celles-ci doivent être complémentaires. Ces deux dispositions cumulatives imposent que les compétences de chacune des collectivités actionnaires correspondent à l'ensemble des domaines couverts par l'objet social de la SEM.

Au vu des statistiques de la Fédération des entreprises publiques locales (FEPL), le développement de la pluriactivité est aujourd'hui une tendance lourde, revendiquée comme un axe majeur de développement par les professionnels du secteur. En 2018, 67 % des SEM se déclaraient en situation de pluriactivité et 43 % des SEM en pluriactivités ont trois activités ou plus.

Pour la Cour, « la pluriactivité, dans une société qui globalise les ressources, permet la compensation financière entre activités, avec le risque que les prix facturés aux collectivités et aux usagers soient déconnectés de leurs coûts de production ». En exerçant plusieurs activités, une SEM peut dégager des synergies entre différents métiers proches ou contra-cycliques, ce qui lui permet d'amortir ses frais de structure et d'améliorer sa compétitivité». Cependant, le fait pour une collectivité d'être actionnaire dans une Sem qui exerce plusieurs activités alors qu'une seule relève de ses compétences « contraint cette collectivité [en cas de difficulté financière de la Sem] à solliciter ses contribuables, alors même que les opérations à l'origine de ses difficultés ne les concernent pas nécessairement ». Selon la Cour « la multiplication des activités ne doit pas se traduire par des prestations rendues aux usagers de moins bonne qualité ou à un prix plus élevé, destinées à en compenser financièrement d'autres ». « Une telle pratique [...] peut soulever des difficultés en termes de transparence de la démocratie locale ». « Ce risque nécessite que les collectivités et groupements se dotent des compétences et des moyens suffisants pour suivre et expertiser les projets portés par leurs SEM. C'est une condition essentielle pour qu'elles jouent leur rôle d'actionnaire actif et vigilant ».

Le législateur a adopté en mai 2019 une loi « tendant à sécuriser l'actionnariat des entreprises publiques locales » qui autorise les collectivités à participer au capital d'une SEM dès lors qu'elles détiennent une des compétences correspondant à l'objet social de la société. Toutefois, la Cour considère que ce nouveau cadre juridique ne traite ni le défaut d'information des actionnaires, ni la faiblesse des contrôles des SEM, ni les nouvelles contraintes du droit communautaire (voir Localtis info, Les SEM locales sont « l'angle mort de la gestion publique », selon un rapport de la Cour des comptes, 28 mai 2019). Selon Jean-Michel Thornary, conseiller-maître à la Cour des comptes, avec cette loi, la question de l'actionnariat a été réglée mais les risques induit par la pluriactivité des Sem, la filialisation et le défaut d'information des élus sont toujours là (voir Maire info du 31/5/2019).

Quoi qu'il en soit, la pluriactivité concerne notamment les secteurs de l'aménagement et de l'immobilier qui sont « des domaines où les marges sont réputées faibles, ce qui peut conduire les SEM à rechercher des activités rémunératrices, au risque d'investir le champ concurrentiel ou de développer des activités dans une logique de complémentarité financière ».

### 3 Les filiales et les prises de participation

Le développement de la pluriactivité s'opère également par le biais de filiales. Ces filiales sont mal connues des collectivités actionnaires et sont potentiellement porteuses de risques financiers. Les filiales et participations ne sont pas soumises aux dispositions du CGCT. La Cour va même jusqu'à s'interroger « sur le principe même d'autoriser les SEM à constituer des filiales et prendre des participations ». « Progressivement, la dynamique de développement des SEM les a éloignées de leurs finalités d'origine et les a conduites à intervenir de manière croissante comme des opérateurs privés, s'ouvrant ainsi à de nouvelles et multiples activités ».

Mais l'intervention étendue des SEM dans le champ concurrentiel comporte des risques juridiques et financiers. Placée dans un environnement concurrentiel, une SEM n'a plus de marché protégé et son modèle économique se révèle plus fragile dès lors qu'elle n'a pas le soutien de ses actionnaires (parce que son activité ne correspond plus à leurs besoins) ou n'est pas en capacité de répondre aux besoins du marché ». La Cour recommande ainsi de mieux encadrer l'intervention dans le champ concurrentiel « surtout lorsque leur champ d'intervention ne se fait plus dans une logique d'ancrage territorial ou d'intérêt public local mais dans une démarche de concurrence avec le secteur privé ».

### 4 Des SEM insuffisamment contrôlées

Pour la Cour des comptes, « les SEM sont traditionnellement présentées comme des sociétés très contrôlées. À l'analyse, l'effectivité et la portée de ces contrôles doivent être relativisées car peu assorties de sanctions et peu adaptées

au fonctionnement actuel des SEM ». Compte tenu notamment de la pluriactivité, la transparence dans les activités d'une SEM est donc une nécessité et, selon la Cour, les actionnaires devraient disposer d'une présentation des comptes

permettant de distinguer les différentes activités en lien avec leurs compétences et ,pour chacune des activités, leur nature et leurs résultats (activités pour chacune des collectivités et groupements actionnaires, pour les autres collectivités et groupements non actionnaires, activités en compte propre pour d'autres clients non actionnaires).

La Cour recommande que tout acte pris par le conseil d'administration d'une SEM soit obligatoirement validé par les assemblées délibérantes des collectivités actionnaires pour prendre effet.

Au final, la Cour des Comptes recommande aux collectivités locales de privilégier le recours aux sociétés publiques locales [SPL] et aux sociétés d'économie mixte à opération unique [Semop] ».

À cet égard, Jean-Marie Sermier, (FEPL) s'est étonné que « la plus haute juridiction financière de France, propose une mesure qui entraînerait la création de milliers d'établissements publics locaux supplémentaires et générerait des rachats d'actions de sociétés déjà existantes entre collectivités locales à hauteur de plusieurs centaines de millions d'euros ».

Quoi qu'il en soit, la FEPL a présenté au mois d'octobre son « livre blanc » Agilité et transparence. Celui-ci répond, en partie, aux recommandations de la Cour des comptes sur les risques encourus par les collectivités actionnaires. Ce document se structure autour de cinq grands axes :

- conforter la transparence et le pilotage par les élus ;
- faire évoluer l'actionnariat des EPL en fonction des évolutions des territoires ;
- adapter les activités des EPL aux attentes des collectivités ;
- garantir une gouvernance d'entreprise de toutes les EPL ;
- organiser la représentation des collectivités territoriales dans les instances de gouvernance.

En particulier, le livre blanc recommande de mieux contrôler les filiales créées par les EPL en étendant le contrôle opéré sur ces dernières, au titre de leur statut de société anonyme, en appliquant aux filiales de SEM significatives une obligation de désignation d'un commissaire aux comptes .

## 5 Liste des recommandations de la Cour des comptes

1. Mettre en place, sur le plan national, un dispositif statistique indépendant de suivi et d'évaluation des SEM, de leurs filiales, directes et indirectes, et de leurs participations, fondé sur des obligations déclaratives dont la méconnaissance serait sanctionnée (recommandation déjà formulée dans le référé de la Cour de 2017, non mise en œuvre, ne peut donc qu'être réitérée).

2. Aligner le régime juridique de transmission des actes des SEM relevant du droit à l'information de l'autorité préfectorale sur celui des actes de leurs collectivités ou groupements actionnaires afin que ces actes ne soient exécutoires que s'ils ont été transmis au représentant de l'État.

3. Prévoir que les actes pris par le conseil d'administration ou de surveillance d'une SEM, en l'absence des délibérations préalables des collectivités et groupements actionnaires prévues par le CGCT, soient dépourvus d'effet juridique à l'identique de la disposition déjà prévue pour les statuts (article L. 1524-1 du CGCT).

4. Rendre obligatoire la présentation au conseil d'administration ou de surveillance d'une SEM du rapport d'observations définitives d'une CRC sur le modèle en vigueur pour les collectivités territoriales.

5. Étendre aux SEM l'obligation de compte rendu des actions entreprises à la suite des observations formulées par une CRC, établie par l'article L. 243-9 du code des juridictions financières, et rendre obligatoire la transmission de ce compte-rendu aux collectivités et groupements actionnaires de la SEM avec obligation pour leur assemblée délibérante de délibérer sur celui-ci et d'adresser cette délibération à la chambre régionale des comptes.

6. Modifier le CGCT en vue d'enrichir le rapport du mandataire à l'assemblée qui l'a désigné, de données relatives à l'activité passée et à venir de la SEM ainsi que sur les risques correspondants pesant sur la collectivité actionnaire, et de l'intégrer au rapport d'orientations budgétaires de la collectivité ou du groupement actionnaire.

7. Prévoir, dans la mesure où les SEM ou leurs filiales, par leurs missions et par la structure de leur capital sont comparables aux entreprises publiques, un régime de plafonnement similaire à celui de l'État pour les titulaires des postes dirigeants non élus (recommandation déjà formulée dans le référé de la Cour du 15 juin 2017).

8. Ouvrir, par une disposition au CGCT, les droits d'information et de contrôle de l'actionnaire,

prévu par le code de commerce, aux membres des assemblées délibérantes des collectivités et groupements actionnaires, ou, en cas de secret protégé par la loi, aux membres d'une commission constituée à cette fin. Dans ce cas, elle pourrait être exercée individuellement par les membres d'une commission spéciale chargée du contrôle des SEM dont la collectivité est actionnaire. Cette commission serait alors composée de l'ordonnateur de la collectivité, ou de son représentant, et de membres de l'assemblée délibérante de telle sorte que chaque groupe politique y soit représenté.

9. Utiliser à plein les possibilités offertes par les statuts de SPL et de SEMOP, dans la mesure où ils ont été créés pour tenir compte du droit européen en conservant la souplesse d'utilisation qui était celle des SEM à l'origine. Toutefois, pour transformer une SEM en SPL, il convient d'envisager un dispositif législatif qui permette de valoriser le transfert d'actions entre collectivités évitant tout blocage. Un tel dispositif est prévu s'agissant de transformations en SEMOP ; il peut être étendu ou adapté au cas des SPL. ■

## Bibliographie

- Cour des comptes : Les sociétés d'économie mixte locales Un outil des collectivités à sécuriser Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale Mai 2019.
- Référé de la Cour des comptes relatif aux insuffisances du cadre juridique et comptable des entreprises publiques locales (15 juin 2017).
- Revue des dépenses de 2017 de l'IGA/CGEF (contrôle général économique et financier) relative à la maîtrise des risques par les entreprises publiques locales.
- Fédération des entreprises publiques locales (FEPL) : livre blanc sur l'économie mixte locale. "Agilité et transparence". Octobre 2019
- Le livre blanc sur l'économie mixte locale : des progrès mais peut mieux faire", JCP A. La Semaine juridique Administrations et collectivités territoriales, LexisNexis, 2019, n° 46, 232.
- Sociétés publiques locales (SPL) et sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA)", Fasc. 486, JurisClasseur Collectivités territoriales, LexisNexis, 2017.