



HAL
open science

Faut-il une réforme des entreprises publiques locales ? Bis repetita placent

Sébastien Brameret

► **To cite this version:**

Sébastien Brameret. Faut-il une réforme des entreprises publiques locales ? Bis repetita placent. La Semaine Juridique. Administrations et collectivités territoriales, 2017, 50, pp.act. 827. hal-01954019

HAL Id: hal-01954019

<https://hal.science/hal-01954019>

Submitted on 13 Dec 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Faut-il une réforme des entreprises publiques locales (*bis repetita placent*) ?

Version de travail ; publication : JCPA, 2017/50

Sébastien BRAMERET

*Maître de conférences
Univ. Grenoble Alpes, CRJ, F-38000 Grenoble*

Dans un numéro de la Revue des dépenses de juin 2017, les services administratifs centraux soulignent les dangers de l'actionnariat des entreprises publiques locales pour les collectivités territoriales et leurs groupements. Sans appeler à une révolution de leur statut, le rapport propose une série de 18 recommandations, visant à améliorer la connaissance que les collectivités peuvent avoir de leurs participations dans le capital de telles sociétés, pour en anticiper les risques.

Le statut des entreprises publiques locales va-t-il être modifié prochainement ? Si la réponse à cette question n'est pas encore clairement connue, les incitations en ce sens se font de plus en plus pressantes. Il y a quelques semaines, la Cour des comptes a rendu public un référé (et sa réponse) adressé au Premier ministre le 15 juin dernier, soulignant les problèmes juridiques récurrents des entreprises publiques locales (CDC, JCP A, 2017, n° 40, LP 419, S. Brameret). Il y a quelques jours, c'est un numéro de la Revue des dépenses consacré en juin 2017 à *La maîtrise des risques par les entreprises publiques locales* qui a, à son tour, été rendu public. À l'image du référé, il se concentre sur les seules sociétés à capital public (SCP) : sociétés d'économie mixte locales - SEML ; sociétés publiques locales (génériques et d'aménagement) - SPL(A) ; sociétés d'économie mixte à opération unique (génériques et d'aménagement) - SEMOp(A). Rédigé à l'initiative de l'Inspection générale de l'administration (IGA) et le Contrôle général économique et financier (CGEF), il ne pointe pas des économies qui pourraient être réalisées lors l'utilisation des SCP ; il se fixe davantage comme objectif de « *jeter les bases d'une première réflexion* » concernant tant leur gestion (et pas uniquement d'un point de vue financier) que les conséquences de l'actionnariat public (rev. préc., p. 5). Les principales recommandations peuvent être regroupées suivant deux directions.

Approfondissement de la connaissance des SCP. Il s'agit certainement le volet le plus novateur de la revue : la gestion des risques liés à l'utilisation de telles sociétés passe par une meilleure connaissance de ces structures. La revue souligne plus particulièrement trois pistes de travail. En premier, les pouvoirs publics ne disposent d'aucune donnée statistique officielle permettant d'appréhender le secteur public local dans son ensemble. Certes, la Fédération des entreprises publiques locales fournit de précieux renseignements, notamment via son « EPLscope » annuel et son annuaire, mais ces données sont collectées par un organisme privé, sur la base du volontariat et de ses recherches propres. La revue propose de confier aux services centraux de l'État la création et la gestion d'un outil statistique, en s'appuyant notamment sur l'expertise de l'INSEE (rev. préc., recom. 2 & 3). En deuxième lieu, la revue insiste sur les dangers que la pratique de la filialisation – et particulièrement de la filialisation en cascade – fait courir aux collectivités. Pour les circonscrire, elle envisage l'adoption d'une circulaire précisant les règles de bonne pratique

(rev. préc., recom. 7) et encourage les collectivités actionnaires à davantage prendre en compte les observations de leurs commissaires aux comptes (rev. préc., recom. 17). En dernier lieu, les élus locaux ne sont généralement pas suffisamment concernés par les risques pénaux que l'actionnariat public et la direction des SCP leur font courir. La revue recommande donc que l'information et la formation des élus soient améliorées (rev. préc., recom. 18).

Clarification des relations avec les SCP. Sur ce volet, la revue souligne, de façon générale, le manque d'implication des collectivités actionnaires dans le fonctionnement des SCP. Elle préconise donc la mise en place de plusieurs instruments visant à clarifier leurs relations avec leurs actionnaires publics. L'État devrait ainsi cartographier les risques juridiques, financiers et techniques de l'actionnariat, pour pouvoir fournir des éléments d'information aux collectivités n'ayant pas les moyens de réaliser des études de risques (rev. préc., recom. 11 & 15). Par ailleurs, la revue recommande l'adoption de guides de bonnes pratiques, via l'adoption de circulaires encourageant d'une part les collectivités à généraliser la signature de pactes d'actionnaires et de plans d'affaires (rev. préc., recom. 5, 8 & 10) et, d'autre part clarifiant les relations contractuelles et les risques juridiques liés à l'application de la théorie des prestations intégrées : celle-ci est impossible dans les relations avec les SEML (rev. préc., recom. 6) et est conditionnée pour les SPL(A) à la preuve de la réalité du contrôle analogue mis en place (rev. préc., recom. 10). Au-delà, la revue souligne le manque d'implication des actionnaires publics dans la gestion des sociétés. Elle recommande d'une part de rendre obligatoire un débat sur le rapport du mandataire, avant le vote sur le compte administratif de l'actionnaire public (rev. préc., recom. 9), et d'autre part d'inciter les actionnaires publics à étudier de façon plus approfondie les recommandations faites par les commissaires aux comptes sur les sociétés et leurs filiales (rev. préc., recom. 17). Plus largement, la revue envisage l'instauration de comptes-rendus par les sociétés, portant tant sur les suites réservées aux contrôles du juge financier, et plus particulièrement des chambres régionales et territoriales des comptes (rev. préc., recom. 16).

Au final, il est permis de s'interroger sur le retour – étonnant – de l'État central dans la gestion des satellites locaux. La revue appelle en effet les administrations centrales et déconcentrées à davantage surveiller le fonctionnement des entreprises, en affirmant notamment que « *l'examen de la situation des EPL devrait être érigé en priorité de l'exercice du contrôle de légalité* » (rev. préc., p. 7 et recom. 13). La formule étonne lorsqu'elle est replacée dans le contexte plus général d'approfondissement constant de la décentralisation et de désengagement de l'État central dans les affaires locales. Et l'on voit d'ailleurs mal comment le contrôle de légalité des actes des SCP pourrait être prioritaire, alors même que ce contrôle est par ailleurs réduit à sa portion la plus congrue. Au-delà de la formule, il s'agit pourtant bien d'un retour de l'État dans la gestion (ou à tout le moins dans la surveillance) des affaires locales qui est au centre des préconisations de la revue. Il conviendrait en effet que celui-ci fixe davantage d'orientations, établisse des guides de bonnes pratiques et limite certaines dérives constatées (en particulier dans les domaines de la filialisation et de la rémunération des dirigeants d'entreprises – v. rev. préc., recom. 7 & 14) en pratique. Il n'est pas certain que ce vœu reçoive un accueil très chaleureux de la part des élus locaux ou des parlementaires (et en particulier des sénateurs, qui ont été l'origine de toutes les réformes

législatives du secteur public local depuis 1983). L'avenir prochain dira si la réforme est, réellement, en marche.

Mots-clés : Collectivités territoriales – Entreprise publique locale
Collectivités territoriales – Société d'économie mixte locale
Collectivités territoriales – Société d'économie mixte à opération unique
Collectivités territoriales – Société publique locale