

Cour des comptes



Chambres régionales  
& territoriales des comptes

# SÉMINAIRE EURORAI

## L'AUDIT DES SOCIÉTÉS DÉTENUES PAR LES COLLECTIVITÉS LOCALES EN FRANCE

18 octobre 2018 - Székesfehérvár - Hongrie

Intervenant : Zian ROCH, premier conseiller, Chambre régionale des comptes  
Île-de-France



# LE STATUT DES ENTREPRISES PUBLIQUES LOCALES (EPL) EN FRANCE



## PARTICULARITÉS DU CADRE JURIDIQUE

**Les EPL sont des outils au service des collectivités et leurs groupements pour la mise en œuvre des politiques publiques relevant de leurs compétences**

- Les EPL sont des sociétés anonymes de droit commun à conseil d'administration ou conseil de surveillance soumises aux dispositions du code de commerce (CC)
  - Sous réserve de spécificités relevant du code général des collectivités locales (CGCT) qui concernent :
    - Leur objet social (dans le champ des compétences des collectivités)
    - Les modalités de constitution de la société et d'évolution des statuts (accord préalable des assemblées délibérantes des collectivités et groupements actionnaires)
    - La gouvernance (actionnariat, instance dirigeante et statut des élus administrateurs encadrés par des dispositions spécifiques)
    - Les prises de participations (accord préalable des collectivités et groupements représentés au conseil d'administration ou conseil de surveillance)
    - Les contrôles
- **Rôle moins important dans les EPL des assemblées générales d'actionnaires**



## LES TROIS PRINCIPALES CATÉGORIES D'EPL

**L'évolution du cadre juridique en matière de mise en concurrence a conduit le législateur à diversifier les catégories d'EPL – on compte trois catégories :**

- Les sociétés d'économie mixte locales (SEML), créées par la loi en 1983. Une SEML dispose de deux types d'actionnaires : les collectivités et leurs groupements ainsi que d'autres actionnaires publics ou privés. Les SEML représentent 74% du total des 1254 entreprises publiques locales
- Les sociétés publiques locales (SPL), créée par la loi en 2010, dont le capital est totalement public et composé de collectivités et leurs groupements. Les SPL représentent 25% du total des entreprises publiques locales
- Les sociétés d'économie mixte à opération unique (SemOp), créée par la loi en 2014. Une SemOp, crée pour une durée limitée, est composée de deux types d'actionnaires : les collectivités et leurs groupements et d'autres actionnaires. Les SemOp représentent 1% du total des entreprises publiques locales
- (Source : Fédération nationale des entreprises publiques locales, données septembre 2017)



## LES PRINCIPALES DIFFÉRENCES ENTRE LES TROIS CATÉGORIES D'EPL

### **Les trois principales catégories d'EPL sont de nature et de finalité différentes**

- Une SEML est nécessairement détenue majoritairement par les collectivités et leurs groupements (entre 50% et 85% du capital). Elle se voit confier des contrats après une mise en concurrence systématique. Elle peut agir pour d'autres commanditaires que ses collectivités et groupements actionnaires
- Une SPL a vocation à intervenir pour le compte de ses seuls collectivités et groupements actionnaires (deux au minimum) dans le cadre de prestations intégrées (quasi-régie ou « in house »), sans mise en concurrence préalable
- Une SemOp est une société dédiée à une opération, détenue conjointement par la collectivité ou le groupement donneur d'ordre (entre 34 et 85 % du capital) et par au moins un opérateur économique (entre 15% et 66% du capital). Le choix de l'opérateur et le contrat avec la SemOp font l'objet d'un seul et même avis public à concurrence. Au terme de ce contrat, la SemOp est automatiquement dissoute



## SITUATION PARTICULIÈRE DES EPL À L'ÉGARD DE LEURS ACTIONNAIRES PUBLICS LOCAUX

**Les engagements et risques financiers liés aux EPL sont actuellement insuffisamment retranscrits dans les comptes des collectivités et des groupements actionnaires**

- En l'état de la réglementation :
  - ✓ Les comptes des EPL ne sont pas consolidés avec ceux de leurs collectivités et groupements actionnaires, conformément à un principe général retenu par le législateur qui n'a pas souhaité imposer la consolidation des budgets des collectivités territoriales avec leurs satellites publics ou privés
  - ✓ Les engagements hors bilan des collectivités et groupements actionnaires à l'égard des EPL n'ont pas à être recensés et renseignés de manière exhaustive dans les annexes de leurs comptes (Ex. des participations publiques d'équilibre d'une opération d'aménagement)



# LES ENTREPRISES PUBLIQUES LOCALES (EPL) FRANÇAISES EN CHIFFRES



## LE POIDS DES EPL DANS L'ÉCONOMIE FRANÇAISE EN 2017

- 1 254 sociétés non cotées en bourse détenant 301 filiales et 429 participations
- 4,3 Md€ de capital social
- 13,2 Md€ de chiffres d'affaires
- 63 662 salariés
- Secteur dynamique : plus de 50 EPL créées en moyenne par an depuis 2013

(Source : Fédération nationale des entreprises publiques locales, données septembre 2017, sauf pour les participations, données septembre 2016)



## LE CHAMPS D'ACTIVITÉS DES EPL EN 2017

### **Des EPL présentent dans sept grands secteurs d'activités :**

- Tourisme, culture et loisirs (24%), y compris la gestion d'équipements (17% du total)
- Aménagement (24%)
- Environnement et réseaux (16%), y compris l'énergie (8% du total)
- Habitat et immobilier (15%), détenant 11% du parc de logement social
- Développement économique (11%)
- Mobilité (6%)
- Services à la personne (4%)

### **61 % des EPL exercent plusieurs activités, dont :**

- 29% par intégration verticale (activités au-delà du cœur de métier)
- 17% par intégration horizontale (activités en lien avec le cœur de métier)
- 15% par intégration verticale et horizontale

Les filiales des EPL sont recensées majoritairement dans l'aménagement (37%) et l'habitat et l'immobilier (33%)

(Source : Fédération nationale des entreprises publiques locales, données septembre 2017)



# LE CONTRÔLE DES ENTREPRISES PUBLIQUES LOCALES (EPL) EN FRANCE



## DES DISPOSITIFS DE CONTRÔLE DE DROIT COMMUN

- ✓ **Les entreprises publiques locales sont soumises aux dispositifs de contrôle de droit commun des sociétés relevant du code de commerce**

Elles ont par conséquent l'obligation de faire certifier leurs comptes par un commissaire aux comptes

- ✓ **Les entreprises publiques locales sont soumises aux dispositifs de contrôle de droit commun relatif à leur secteur d'activités**

Ex. de Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) dans le domaine du logement social



## DES CONTRÔLES SPÉCIFIQUES PAR LEURS COLLECTIVITÉS ET GROUPEMENTS ACTIONNAIRES

**En plus des droits dévolus aux actionnaires d'une société et des obligations de production des documents prévus par le code de commerce, les collectivités et groupements disposent de prérogatives de surveillance spécifiques :**

- ✓ Autorisation préalable des assemblées délibérantes des collectivités et groupements actionnaires ou membres du conseil d'administration ou du conseil de surveillance selon les cas pour un certain nombre d'actes : modification de l'objet social, composition du capital, structure des organes dirigeants, prises de participations et rémunérations et avantages de toute nature des élus locaux représentant leurs collectivités ou groupements
- ✓ Rapport annuel de l'élu local représentant d'une collectivité ou d'un groupement
- ✓ Compte rendu annuel spécifique pour l'exécution des conventions d'aménagement
- ✓ Rapport spécial annuel pour l'exercice d'une prérogative de puissance publique
- ✓ Possibilité de demander le contrôle de leur EPL par la chambre régionale et territoriale des comptes



## DES CONTRÔLES SPÉCIFIQUES PAR L'ÉTAT

- ✓ **Droit à l'information du préfet** : transmission obligatoire des délibérations du conseil d'administration ou du conseil de surveillance, accompagnées des rapports établis en vue de leur adoption, ainsi que les décisions des assemblées générales ordinaires et extraordinaires et des pièces qui s'y rapportent
- ✓ **Contrôle de légalité par le préfet** des décisions des EPL exerçant une prérogative de puissance publique et des actes pris dans le cadre d'un mandat ;
- ✓ **Contrôle du préfet**, en lien avec la chambre régionale et territoriale des comptes, **des actes des EPL ayant un impact financier ou présentant un risque financier** pour les collectivités et groupements actionnaires
- ✓ **Pouvoir du préfet de demander le contrôle d'une EPL** par la chambre régionale et territoriale des comptes ou par un corps d'inspection de l'État



## DES COMPÉTENCES LARGES DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

**Les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) sont compétentes pour :**

- ✓ Rendre un avis non contraignant à la demande du préfet sur un acte d'un EPL ayant un impact financier ou présentant un risque financier pour les collectivités et groupements actionnaires
- ✓ Contrôler les comptes et la gestion des EPL et de leurs filiales directes et indirectes qu'elles contrôlent dès lors que certains critères sont remplis : moitié du capital ou des voix dans les organes délibérants ou pouvoir prépondérant de décision ou de gestion

**La Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) est compétente pour :**

- ✓ Sanctionner les infractions à l'ordre public financier commises par tout représentant, administrateur ou agent d'un EPL ou d'une filiale directe ou indirecte à l'exception des élus locaux dans leurs fonctions de membre du conseil d'administration ou du conseil de surveillance d'un EPL



LA NATURE ET LA PORTÉE DES  
CONTRÔLES DES EPL PAR LES  
JURIDICTIONS FINANCIÈRES EN  
FRANCE



## CONTRÔLE DES EPL PAR LES CRTC

- **Le contrôle porte sur les comptes et la gestion de l'EPL ou de sa filiale comme pour une collectivité ou un groupement**
  - Le contrôle des comptes porte sur la régularité des recettes et dépenses décrites dans les comptabilités et l'emploi régulier des crédits, fonds et valeurs
  - Le contrôle de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par le conseil d'administration ou de surveillance. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations
- **Les règles de procédures sont globalement similaires à celles applicables aux collectivités et groupements**
  - Spécificité : les commissaires aux comptes sont déliés de leur secret professionnel et leurs documents de travail sont communicables à la juridiction



## CONTRÔLE DES EPL PAR LES CRTC

- **Le contrôle est sanctionné par un rapport public comprenant des recommandations de gestion et des rappels au droit non contraignants, comme pour une collectivité ou un groupement**
- Spécificités :
  - le rapport définitif de la juridiction est assorti d'une réponse du mandataire social de l'EPL mais également du représentant légal de chaque collectivité ou groupement actionnaire
  - Ce rapport définitif et ses réponses sont examinés non seulement par le conseil d'administration ou le conseil de surveillance de l'EPL mais également par chacune des assemblées délibérantes des collectivités et groupements actionnaires
- **Les secrets protégés par la loi, notamment le secret des affaires, ne peuvent être rendus publics, de la même façon que pour une collectivité ou un groupement**



## CONTRÔLE DES EPL PAR LES CRTC

- Une programmation déconcentrée à l'initiative de chaque CRTC
- Une vingtaine d'EPL sont contrôlées par les CRTC annuellement de façon directe ou de manière indirecte à l'occasion de l'examen des relations juridiques et financières d'une collectivité actionnaire et/ou donneur d'ordre avec ses satellites ou ses prestataires
- Les thèmes de contrôles sont centrés traditionnellement sur l'analyse des risques existants pour les collectivités et groupements actionnaires et les conditions de gestion des missions qui leurs sont confiées ainsi que les problèmes de probité (rémunération des élus et des principaux dirigeants)
- Les contrôles peuvent donner lieu à des transmissions au juge pénal et/ou au juge financier (CDBF)



## EXEMPLES D'OBSERVATIONS DES CRTC

**SEM Amiens Aménagement (CRC Hauts de France - 2018)** : SEML d'aménagement à la situation financière fragile réalisant des opérations à perte pour ses actionnaires publics et dont le chiffre d'affaires est progressivement transféré à une SPL ;

**SAEM des Volcans (CRC Auvergne-Rhône-Alpes - 2018)** : EPL exploitant le Parc de loisirs Vulcania, dont l'économie du contrat de délégation de service public (obligations de service public) signé avec son actionnaire principal est régulièrement amendé en fonction des résultats de l'EPL ;

**SEM Avignon Tourisme (CRC Provence-Alpes-Côte-d'Azur - 2018)** : EPL de gestion d'équipements touristiques, dont le Palais des Papes, au fonctionnement proche de celui d'une société publique locale ou d'un service municipal ;

**SAEML Promodev (CRC, Occitanie - 2017)** : EPL assurant la commercialisation de résidences de tourisme à la situation financière compromise et ayant finalement confié son activité à des opérateurs privés ;

**SPL Aquabowling des Falaises (CRC Normandie - 2017)** : EPL dont le contrat de délégation de service public avec son actionnaire public ne précise pas clairement les responsabilités de chacun ; chiffre d'affaires de l'EPL constitué à hauteur de 38 % de subventions pour obligations de service public ;



## EXEMPLES D'OBSERVATIONS DES CRTC

**SEMARDEL (CRC Île-de-France - 2017)** : EPL en charge du service public de la collecte et du traitement des ordures ménagères à l'organisation non justifiée en multiples filiales et sous filiales (10 sociétés sur 3 niveaux) permettant notamment de rémunérer des élus locaux sans autorisation des collectivités et groupements dont ils dépendent ; coût du service public de l'incinération des déchets assuré par l'EPL supérieur de 8,5% aux moyennes régionales ;

**SPL 976 (CRC Mayotte - 2016)** : EPL en charge du développement économique ayant dépensé de sa création en 2013 à 2016 1,6 M€, dont 71% de charges de personnels, alors qu'elle n'a eu aucune recette d'activités ;

**SEM VAVI (CTC Polynésie - 2016)** : EPL créée afin de bénéficier de dispositifs de défiscalisation nationaux n'ayant pas remplis sa mission de gestion du service public de l'eau, déficitaire et sans recette depuis sa création en 2006 ;

**SEMECO (CRC Île-de-France - 2016)** : EPL multi activités, dont les recettes issues de son participation non justifiée à la gestion du service public du chauffage urbain de son actionnaire public majoritaire permet de financer des activités déficitaires qui lui confiées par son actionnaire public alors que le prix de la chaleur facturé aux usagers est supérieur de 16 % à la moyenne nationale ;



## DERNIERS JUGEMENTS DE LA CDBF

**Arrêt du 22 février 2018 « Société d'investissements de la filière pêche de l'archipel (SIFPA) de Saint-Pierre-et-Miquelon »**

Diverses infractions relatives aux opérations financières liées à la mise en place d'une usine de transformation des produits de pêche, ayant conduit à la condamnation du président directeur général de l'EPL, mais également des préfets pour défaut de contrôle ;

**Arrêt du 13 octobre 2015 « Société d'aménagement du Val-de-Marne et de développement des villes et du département du Val-de-Marne (SADEV 94) »**

Condamnation du président directeur général de l'EPL pour non respect des prérogatives du conseil d'administration en matière de licenciement d'un agent ;



DES INTERROGATIONS SUR LE  
DEVENIR DES EPL ET DES  
MODALITÉS DE LEURS CONTRÔLES



## CONTEXTE

- ❑ **Au sein de la sphère publique** : revue des dépenses publiques engagée par le Gouvernement le conduisant annuellement à programmer des audits sectoriels ou thématiques
- ❑ **Au sein des juridictions financières** : volonté de mieux placer les travaux des CRTC dans le débat public
- **Deux récentes publications (2017) reposant sur les travaux des CRTC :**
  - ✓ **Revue des dépenses - La maîtrise des risques par les entreprises publiques locales**, rapport conjoint du contrôle général économique et financier (CGEF) et de l'inspection générale de l'administration (IGA), novembre 2017
  - ✓ **Les insuffisances du cadre juridique et comptable applicable aux entreprises publiques locales**, référé du 15 juin 2017 du Premier président de la Cour des comptes au Premier ministre préparé par la chambre régionale des comptes Île-de-France (1<sup>er</sup> référé commun aux CRTC depuis que les référés sont publics (Loi de 2011))



## CONSTATS ET PRÉCONISATIONS PARTAGÉS PAR LA COUR DES COMPTES ET LE RAPPORT CGEF/IGA

- ❑ **Les EPL sont insuffisamment suivies, contrôlées et peu évaluées, faute d'outils (cartographie des risques) et de données statistiques partagées**
  - *« Les mécanismes actuels de contrôle, de transparence et d'évaluation de leur contribution à l'action publique territoriale ne paraissent plus adaptés. Ils ne permettent plus de s'assurer que la création, la pérennisation et le développement des entreprises publiques locales répondent à des objectifs d'efficacité et d'efficience. Ils ne donnent plus la garantie qu'ils préservent les intérêts des contribuables et des usagers des services publics locaux et qu'ils assurent aux citoyens une participation transparente des élus à leur gestion »* (Conclusion du référé de la Cour des comptes)
  - *« Les entreprises publiques locales constituent pour l'État un angle mort de la gestion publique locale »* (Conclusion du rapport CGEC/IGA)
- ❑ **Demande de la Cour des comptes et des inspections d'un dispositif plus efficace de suivi et d'évaluation des EPL partagé entre les acteurs**



## ÉVOLUTION DES COMPÉTENCES DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES DEMANDÉES PAR LA COUR DES COMPTES

### ❑ **Renforcer les obligations des commissaires aux comptes (CAC) à l'égard des CRTC. Exemples :**

- Transmettre obligatoirement à la CRTC les irrégularités relatives aux dispositions spécifiques applicables aux EPL (dispositions du CGCT) au même titre de l'obligation existante des CAC à l'égard du Procureur de la République
- Informer obligatoirement la CRTC des difficultés financières d'un EPL au même titre de l'obligation existante des CAC à l'égard du tribunal de commerce

### ❑ **Rendre les commissaires aux comptes justifiables de la CDBF** (comme le sont les comptables publics)



# ENJEUX INTERNES AUX JURIDICTIONS FINANCIÈRES

## Les enseignements tirés du référé de juin 2017

- ❑ Nécessité d'harmoniser les approches, les points de contrôle ainsi que les recommandations et rappels au droit adressés aux EPL et à leurs actionnaires publics (collectivités et groupements)
- ❑ Nécessité de mettre en place une programmation pluriannuelle d'enquêtes transversales communes aux CRTC permettant de consolider des résultats significatifs au niveau national

### Première étape :

**Constitution d'un groupe de travail interne aux juridictions financières pour actualiser le guide de contrôle des EPL**



## QUELQUES SOURCES

- ❑ **Contrôle général économique et financier, Inspection générale de l'administration : Revue des dépenses - La maîtrise des risques par les entreprises publiques locales**

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/174000801/index.shtml>

- ❑ **Cour des comptes : Les insuffisances du cadre juridique et comptable applicable aux entreprises publiques locales**

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-insuffisances-du-cadre-juridique-et-comptable-des-epi>

- ❑ **Direction générale des collectivités locales : Le guide des sociétés d'économie mixte locales**

[https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/Guide\\_des\\_SEML\\_Documentation\\_francaise.pdf](https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/Guide_des_SEML_Documentation_francaise.pdf)

- ❑ **Fédération française professionnelle des entreprises publiques locales**

[www.lesepl.fr](http://www.lesepl.fr)



# L'AUDIT DES SOCIÉTÉS DÉTENUES PAR LES COLLECTIVITÉS LOCALES EN FRANCE

**MERCI DE VOTRE ATTENTION**

**[zian.roch@crtc.ccomptes.fr](mailto:zian.roch@crtc.ccomptes.fr)**