

ECONOMIE MIXTE

28 mai 2019

## **Entreprises publiques locales : la Cour des comptes invite les collectivités à « privilégier » les SPL au détriment des SEM**

Le modèle de la société d'économie mixte locale (SEM) est-il à revoir ? Alors que le poids de celle-ci s'érode, depuis quelques années, dans le paysage des entreprises publiques locales (EPL), la Cour des comptes demande, dans un rapport publié hier sur le sujet, aux collectivités de « privilégier » d'autres modèles pour porter leurs projets : les sociétés publiques locales (SPL) et les sociétés d'économie mixte à opération unique (SEMOP). Les magistrats mettent en cause notamment le « manque de transparence » des SEM à l'égard des collectivités et la persistance de « risques » juridiques et financiers ainsi que pour les élus. Ils formulent neuf recommandations pour maîtriser ces risques (liste complète à retrouver dans le rapport en téléchargement en bas de l'article).

En étudiant le développement et la situation financière des SEM, les magistrats font le constat suivant : « *si les SEM sont traditionnellement présentées comme des sociétés très contrôlées, l'effectivité et la portée de ces contrôles (peu assortis de sanctions et plus adaptés au fonctionnement actuel des SEM) doivent être relativisées, écrivent-ils. « Le manque de transparence à l'égard des assemblées délibérantes des collectivités actionnaires est patent », considèrent-ils encore, les SEM intervenant de manière croissante « comme des opérateurs privés ».*

### **La pluriactivité, l'exception devenue la norme**

Par ailleurs, la Cour note que les SEM ont bien varié leurs activités depuis la loi du 7 juillet 1983 réformant leur statut. À tel point que la pluriactivité, qui « avait un caractère exceptionnel dans l'esprit du législateur de 1983 » est aujourd'hui devenue la norme : « 67 % des SEM déclarent exercer dans plusieurs domaines et 43 % des SEM en situation de pluriactivité ont trois activités ou plus », constate la Cour, qui redoute de voir poindre un risque financier. « *Le développement de la pluriactivité s'opère par le biais de filiales et de prises de participations (environ 300 SEM disposent d'au moins une filiale). Ces filiales sont mal connues des collectivités actionnaires et sont potentiellement porteuses de risques financiers ».* La Cour évoque donc « la fragilité » des SEM en situation de pluriactivité ou réunissant plusieurs niveaux de collectivités et groupements actionnaires (40 % des entreprises publiques locales seraient concernées).

Elle recommande de compléter de nombreux aspects du droit en vigueur afin de mieux maîtriser les risques juridiques et financiers qui demeurent, en étendant aux SEM, par exemple, « *l'obligation de compte rendu des actions entreprises à la suite des observations formulées par une chambre régionale des comptes » et « en rendant 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. »*

### **« Des risques pour les élus »**

Au-delà des conséquences financières, des « risques » planeraient aussi pour les élus, selon la Cour. Qui rappelle que si « *l'élu mandataire représentant une collectivité ou un groupement dans les instances d'une SEM bénéficie d'une responsabilité personnelle limitée aux infractions qu'il commettrait portant atteinte à l'ordre public économique ou à la probité publique (...) ces dispositions laissent subsister des situations comportant des risques pour les élus du fait, par exemple, de l'éclatement de l'actionnariat d'une SEM et du cumul des mandats ».*

Et d'ajouter : « *Si le législateur est intervenu pour sécuriser le statut de l'élu local au sein d'une SEM, son intervention n'a pas épuisé l'ensemble de la problématique du positionnement de cet élu au sein de la société. »*

« *Sociétés anonymes à capitaux publics et privés, contrôlées et dirigées par les collectivités »*, les SEM

représentaient, en 2018, 71 % des 1 300 entreprises publiques locales et généraient un chiffre d'affaires de 11,6 milliards d'euros. Mais, selon la Fédération des entreprises publiques locales, la dynamique n'est plus de leur côté. L'an passé, on dénombrait ainsi 925 SEM, soit 72 de moins qu'en 2014 (-7,22 %). Quand, dans la même période, la part des sociétés publiques locales (SPL) progressait de près de 51 % (50,85 %) : 359 SPL étaient recensées en 2018.

Des sociétés d'économie mixte dans lesquelles « *la place des acteurs privés reste marginale. La composition constatée de l'actionnariat des SEM reflète la faible présence d'actionnaires privés dans ce secteur* ». Ainsi, en 2018, le montant consolidé du capital social des 925 SEM est détenu à 79 % par des actionnaires relevant de la sphère publique : 63 % par des collectivités et leurs groupements, 16 % par d'autres acteurs relevant de la sphère publique comme la Caisse des dépôts et consignations ou les organismes consulaires, voire même d'autres SEM. « *En regard, la part laissée au secteur privé est modeste pour une économie à caractère mixte, de l'ordre de 20 %* ».

Ludovic Galtier

[Télécharger le rapport de la Cour des comptes.](#)