

Contrôle des organismes satellites des collectivités territoriales et projet de loi 4D

Note de position de Transparency International France

Les organismes satellites des collectivités territoriales, une zone de risque de corruption

Les organismes dits satellites des collectivités territoriales désignent les structures dotées d'une personnalité morale auxquelles les satellites peuvent participer à travers un financement et une représentation dans la structure de gouvernance.

Ces satellites peuvent adopter diverses formes, avec des financements exclusivement publics (Syndicats mixtes, établissements publics...) ou public et privés (entreprises publiques locales, groupement d'intérêts économiques, associations lois 1901...).

Un déficit de transparence dans leur gestion a déjà été souligné par le passé par des contrôles des chambres régionales des comptes, et a mené dans certains cas à des procédures judiciaires :

- Indemnités irrégulières ou opaques ([SPL des 2 musées à la Réunion](#), [Semardel dans l'Essonne](#))
- Frais de représentation irréguliers ([EBANSN](#), [SEM d'aménagement de Fresnes](#))
- Abus de biens sociaux ([SEMARELP de Levallois](#), [Grenoble Isère Développement](#))
- Marchés publics irréguliers ([SEM 92 des Hauts-de-Seine](#))

Les risques sont accrus au sein des entreprises publiques locales (Sociétés d'économie mixte ou sociétés publiques locales) en raison des sommes importantes d'argent public qui y sont gérées. A titre d'exemple, les SEM qui représentent 71% des entreprises publiques locales, cumulent un chiffre d'affaires de 11,6 milliards d'euros et salarient 53 447 personnes. Un rapport de la Cour des comptes de 2019¹ a soulevé le manque de lisibilité dans la gestion de ces structures, notamment en raison d'un recours accru aux filiales.

En réponse, un travail bienvenu de transparence sur les rémunérations des dirigeants des EPL² a été mené par la Fédération des élus des EPL, mais celui-ci reste incomplet.

Des compléments bienvenus dans le projet de loi :

Le projet de loi 4D comporte plusieurs dispositions tendant à renforcer le contrôle des collectivités territoriales sur les entreprises publiques locales, en prévoyant notamment :

- Un débat annuel des assemblées délibérantes des collectivités sur le rapport de leurs mandataires au sein de ces entreprises (le contenu de ce rapport sera précisé par décret). Accord obligatoire en cas de prise de participation de l'EPL dans une filiale.
- L'élargissement des obligations d'information et d'alerte incombant aux commissaires aux comptes.
- L'extension des compétences de contrôle de l'Agence française anti-corruption à l'ensemble des entreprises publiques locale.

¹ [LES SOCIÉTÉS D'ÉCONOMIE MIXTE LOCALES : Un outil des collectivités à sécuriser](#)

² 1^{er} [résultats](#) de l'Observatoire des rémunérations des dirigeant(e)s d'Epl, Avril 2021

- La nullité des délibérations des conseils d'administration des sociétés d'économie mixte si elles ne sont pas transmises au représentant de l'Etat dans les 15 jours après leur adoption.

Ces mesures vont dans le bon sens car elles corrigent quelques lacunes du cadre normatif et étendent les modalités de contrôle. Néanmoins elles pourraient être complétées.

Propositions de Transparency International France

1) Rendre incompatible le cumul pour un élu local d'une fonction de présidence et de direction au sein d'une entreprise publique locale

Il est normal et souhaitable que les élus locaux d'une collectivité soient impliqués dans la gouvernance des entreprises publiques locales et en rendent compte auprès de leur collectivité³, celles-ci sont en effet financées par de l'argent public et doivent en rendre compte auprès de représentants des citoyens. Ce contrôle pourrait par ailleurs être étendu aux filiales des SEM, en pleine croissance, en autorisant la nomination d'élu administrateur en leur sein.

La participation de l'élu administrateur aux discussions générales de la collectivité sur l'entreprise publique locale a été sécurisée dans le droit administratif⁴, et elle pourrait également être utilement sécurisée dans le droit pénal comme le propose la HATVP dans son dernier rapport d'activité⁵.

Ce travail d'élu administrateur peut entraîner des risques de conflit d'intérêts, et il nécessite toujours un déport lorsqu'une délibération de la collectivité porte non pas sur la situation générale de l'entreprise publique locale mais sur les décisions lui procurant un avantage personnel, direct ou indirect (montant de ses jetons de présence notamment) ou sur les décisions attribuant une subvention, un marché public ou une délégation de service public à l'entreprise publique locale dans laquelle il siège⁶.

Ce déport évite les confusions entre l'intérêt général dont l'élu est le garant et les intérêts propres ? qui peuvent être poursuivis par ces sociétés commerciales, tout en garantissant un contrôle effectif de la collectivité sur son satellite.

Si l'exercice de toute fonction salariée au sein d'une entreprise publique locale entraîne une inéligibilité pour un mandat d'élu local dans la collectivité associée⁷, une exception subsiste⁸ dans le droit et peut conduire à une dangereuse confusion des rôles. Un élu local président d'une entreprise publique locale peut être autorisé par sa collectivité à y exercer également des fonctions salariées de direction générale, avec un salaire associé. Ce cumul a mené à la [condamnation récente](#) du président du Conseil régional de la Réunion, en raison d'un salaire illégalement perçu au titre de ses fonctions de PDG d'une SPL.

Cette exception juridique autorisant une fonction de président directeur général pour un élu n'est pas justifiable au regard de la sévérité du régime d'inéligibilité qui est valable pour d'autres fonctions bien moins stratégiques au sein d'une entreprise publique locale (salarié, membre du directoire...). Il est

³ [Article L1524-5 du CGCT](#)

⁴ [Article L2131-11 du CGCT](#), nullité des délibérations en cas de participation d'un conseiller intéressé à l'affaire

⁵ [Rapport d'activité 2020 de la HATVP](#)

⁶ [Article L. 1524-5 du CGCT](#)

⁷ Article L. 231 du code électoral, inéligibilité des entrepreneurs de services publics locaux, définition encadrée par [l'article L. 1524-5 du CGCT](#)

⁸ Exception introduite par l'article 5 de la [Loi n° 2002-1 du 2 janvier 2002 tendant à moderniser le statut des sociétés d'économie mixte locales](#)

donc essentiel d'en **supprimer la mention dans le Code général des collectivités territoriales**⁹, pour éviter de nouvelles dérives et **acter définitivement la distinction des rôles entre le rôle de l' élu qui préside le Conseil et celui du salarié de l'entreprise qui en assure la direction générale.**

Cette incompatibilité est déjà opérée par des collectivités comme la ville de Nantes notamment.

2) Interdire le versement d'une rémunération pour les élus-administrateurs au sein des entreprises publiques locales

La loi autorise explicitement la perception de rémunérations ou d'avantages particuliers pour les élus-administrateurs des entreprises publiques locales, après délibération expresse de l'assemblée qui les a désignés¹⁰.

Cette rémunération prend la forme de jetons de présence. Néanmoins, seule une minorité des élus-administrateurs perçoit ces jetons de présence. La ville de Grenoble a ainsi supprimé les jetons de présence, et la ville de Paris les a plafonnés à un maximum de 2230 euros nets annuels.

Cette rémunération pose néanmoins un problème même lorsqu'elle est encadrée. Elle introduit en effet un intérêt financier direct dans la fonction de l' élu-administrateur, et le met en situation de conflit d'intérêt avéré. L' élu siège en effet au conseil d'administration en tant que représentant de sa collectivité, fonction pour laquelle il perçoit déjà une indemnité, et non pas en son propre nom. Tout avantage qu'il peut directement percevoir de cette société commerciale remet donc en cause son impartialité et le regard critique qu'il se doit de conserver. Il est donc nécessaire d'**interdire explicitement la possibilité d'un tel versement qui est prévue par le Code général des collectivités territoriales.**

Si cette suppression qui entraîne une baisse de revenu pour les élus concernés, dont le travail d'administrateur nécessite un investissement certain, était décidée ; il conviendrait de l'accompagner d'une réflexion sur le niveau des indemnités versées aux élus au titre de leur mandat afin de leur permettre d'exercer dans de bonnes conditions les fonctions pour lesquelles ils ont été élus.

3) Renforcer les compétences des collectivités dans la gestion de leurs satellites

La gestion des satellites, et en particulier des entreprises publiques locales, nécessite des compétences particulières pour être efficace. L'enjeu est crucial puisqu'un manque d'expertise peut mener à une perte de contrôle du satellite par la collectivité.

Plusieurs solutions existent pour renforcer les compétences :

- **Nommer un adjoint/vice-président en charge du contrôle des organismes satellites** de la collectivité (une telle fonction existe à la ville de Paris)
- **Rendre obligatoire la formation au rôle d'administrateur pour les élus-mandataires**
- **Créer un service en charge du contrôle de la gestion déléguée** (des agents sont spécialement dédiés à cette mission au sein de la ville de Grenoble)

⁹ [Article L1524-5 du CGCT](#), alinéa 9

¹⁰ [Article L1524-5 du CGCT](#), alinéa 6

4) Renforcer les mesures de prévention dans les entreprises publiques locales

La loi oblige désormais les établissements publics et les administrations à se doter d'un référent déontologue¹¹ pour fournir à tout agent public qui le demande des conseils utiles au respect des principes déontologiques.

En tant qu'organisations de droit privé, les entreprises publiques locales n'ont pas à se doter d'une telle fonction. Par ailleurs, leur taille intermédiaire les situe majoritairement en dessous du seuil d'obligation de mise en œuvre d'un plan de prévention de la corruption¹²

Pourtant, les financements en grande partie publics de ces structures obligent ces entreprises à une grande rigueur dans la gestion des fonds. Une potentielle affaire de corruption en leur sein peut en effet nuire directement à la collectivité qui leur est rattachée.

La ville de Paris a ainsi choisi de mettre en place des déontologues dans ses 23 SEM, chargés de mettre en œuvre des mesures de prévention des risques¹³.

Il serait donc utile de généraliser cette démarche positive, soit en **abaissant le seuil de mise en œuvre d'un plan de prévention de la corruption dans les entreprises publiques locales** compte tenu de leur nature spécifique, soit en y **rendant obligatoire la création d'un poste de référent déontologue** au même titre que dans les établissements publics. Il pourrait également être utile **d'insérer dans le rapport annuel que doit adresser l'élu mandataire à sa collectivité des éléments relatifs aux mesures de prévention des risques mises en œuvre.**

¹¹ [Article 11 de la LOI n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires](#)

¹² [Article 17 de la LOI n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique](#), plan de prévention obligatoire à partir du seuil des 500 salariés et de 100 millions d'euros de chiffre d'affaires

¹³ [Rapport d'activité 2020 du Conseil de déontologie de la ville de Paris](#)