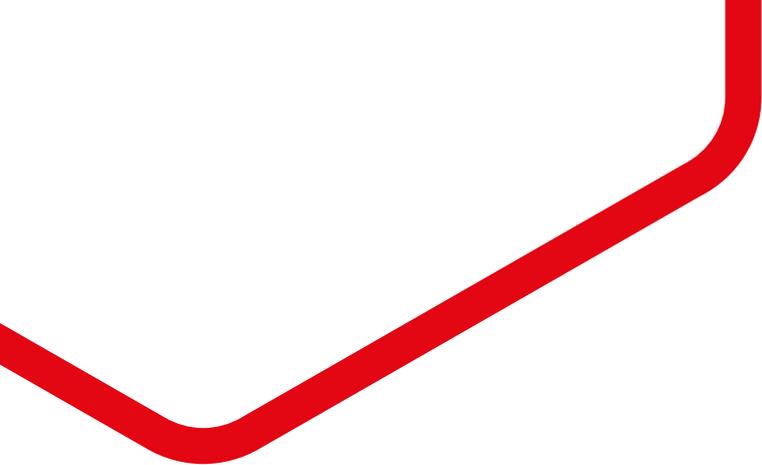


Intercommunalités et satellites

Quelles gouvernances
stratégiques ?



Intercommunalités et satellites

Quelles gouvernances stratégiques ?

Floriane BOULAY

Déléguée générale adjointe de L'AdCF
f.boulay@adcf.asso.fr

Catherine DONOU

Chargée de mission intercommunalités et
communes nouvelles, Territoires Conseils
catherine.donou@caissedesdepots.fr

Simon MAUROUX

Responsable des affaires juridiques et
institutionnelles de l'AdCF
s.mauroux@adcf.asso.fr

Territoires Conseils
un service Banque des Territoires



Sommaire

INTRODUCTION	7
1. L'ARTICULATION DE L'ACTION INTERCOMMUNALE AVEC CELLE DES SATELLITES	13
1.1. Le besoin d'une action multiple au service d'une stratégie commune	13
1.1.1 La définition du positionnement de l'intercommunalité vis-à-vis de ses satellites	13
a. L'articulation entre le projet de territoire de l'intercommunalité et les projets de développement des satellites	14
b. La nomination des représentants de l'intercommunalité au sein des satellites	15
c. Définir la feuille de route des élus en début de mandat	17
1.1.2 Le besoin d'une vision budgétaire commune	18
1.1.3 La recherche d'une animation globale dans certains territoires	19
a. La « Maison Commune » de Brest métropole	20
1.2. Le délicat partage d'outils stratégiques	23
1.2.1 La mutualisation de moyens	23
a. Un objectif fréquent qui n'est que rarement atteint	23
b. La création d'un GIE pour mutualiser les fonctions supports	23
1.2.2 Une communication partagée	24
a. Une unité pour une meilleure visibilité à l'intérieur comme à l'extérieur du territoire	24
b. La présentation annuelle des données clés sur les opérateurs à destination de tous	25

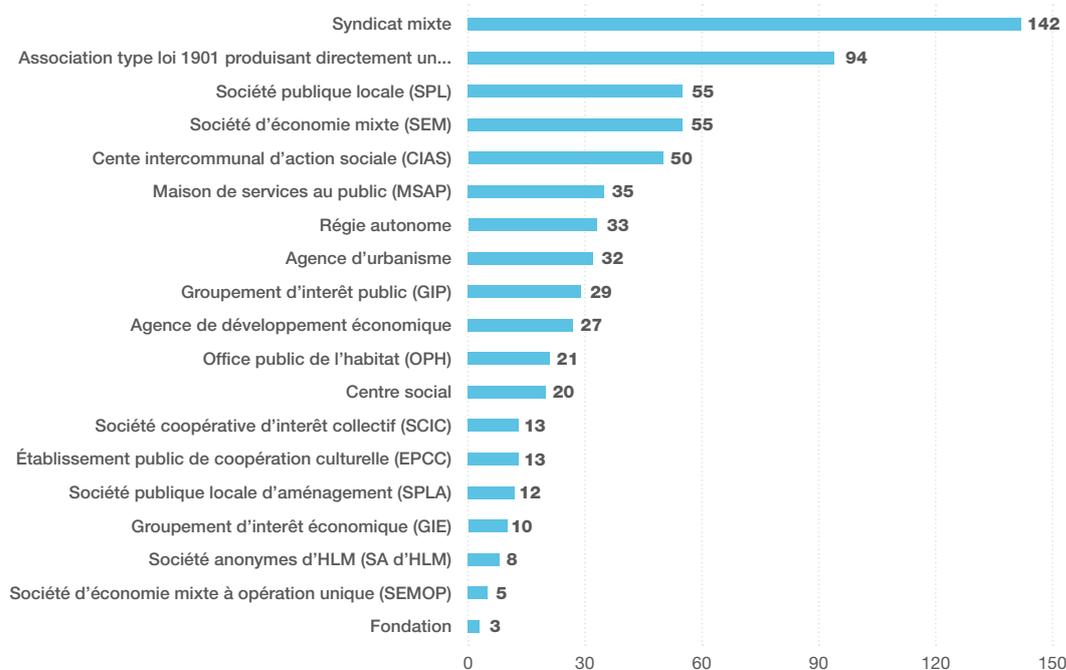
2. LE PILOTAGE DES SATELLITES PAR LES INTERCOMMUNALITÉS	29
2.1. Les conditions nécessaires à un pilotage effectif	29
2.1.1 Animer le collectif d'élus au quotidien dans leur travail de représentation	30
a. Transmettre aux élus les informations nécessaires à un pilotage effectif	30
b. Une coordination par des référents politique et administratif disposant d'une vision transversale	33
c. Former les élus lorsqu'ils représentent la collectivité dans un satellite	34
2.1.2 Structurer des outils facilitant la prise de décision par les élus communautaires	35
a. La création d'une culture administrative commune	35
b. L'organisation d'un contrôle de gestion externe	36
c. La réalisation d'une cartographie des satellites	37
2.2. Un pilotage direct par les élus intercommunaux	39
2.2.1 Organiser le reporting des élus représentant le groupement	39
2.2.2 La mise en place d'une commission de contrôle financier	41
a. Une commission obligatoire dès 75 000 euros de dépenses de fonctionnement	41
b. Où en est-on dans les territoires ?	41
3. RECOMMANDATIONS	45
ANNEXES	49
Liste non-exhaustive des personnes rencontrées	49
Liste des abréviations	50



INTRODUCTION

Le renforcement de la décentralisation au début des années 1980 a été accompagné par une multiplication des satellites locaux. Ce mouvement ne s'est pas inversé depuis. L'enquête menée par Territoires conseils au printemps 2019¹ fait état du nombre important et de la diversité des structures qualifiées de « satellites » par les intercommunalités elles-mêmes (cf. graphique ci-après). À titre d'exemple, à l'échelle nationale, au 1^{er} janvier 2020, on recense environ 2800 syndicats mixtes ouverts et fermés, 123 PETR et 25 pôles métropolitains². L'ensemble de ces syndicats mixtes emploient plus de 32 000 agents³. On dénombre également 250 centres intercommunaux d'action sociale et 58 agences intercommunales d'attractivité, de développement et d'innovation. Il est également fréquent que des intercommunalités soient actionnaires de l'une des 887 SEM ou 417 SPL⁴ existantes.

Quels sont les satellites de votre communauté ?



Source Territoires conseils, Enquête sur le pilotage des satellites. Mai 2019

¹ Territoires conseils, Enquête sur le pilotage des satellites. Mai 2019

² BANATIC

³ DGCL, Les collectivités locales en chiffres 2019, données au 31 décembre 2017

⁴ EPLScope, Octobre 2020, Fédération des élus des EPL

Le vocable pour désigner ces structures varie d'un territoire à l'autre. Le mot « satellite » est le plus fréquemment retenu mais en fonction des structures précisément désignées et de l'expérience passée du territoire en la matière, d'autres termes peuvent être utilisés : opérateurs, agences, entreprises publiques locales, organismes associés, etc.

Ces nombreuses appellations peuvent toutefois porter à confusion car elles ne font pas forcément écho aux notions juridiques auxquelles elles renvoient spontanément. Ainsi, dans une métropole, l'ensemble des satellites proches du groupement sont qualifiés d'« entreprises publiques locales ». Or, en l'espèce, cette appellation renvoie bien à des SEM ou SPL mais également à des syndicats mixtes ou des associations.

De même, dans certains territoires, les satellites les plus proches sont qualifiés d'« opérateurs ». Cette notion est fréquemment utilisée pour certains des organismes associés de l'État, notamment depuis la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) entrée en vigueur en 2006. Ce terme induit l'idée de tutelle de la collectivité sur la structure concernée¹. Or, dans les faits, tous les satellites proches des collectivités ne se trouvent pas soumis à la tutelle de ces dernières. On pense ici, notamment, aux associations mais également aux structures pilotées par plusieurs collectivités locales (cf. infra).

Nous avons choisi de retenir dans cette étude l'expression de « satellites » qui est la plus couramment usitée dans les territoires et qui permet d'inclure dans le champ de la réflexion toute la diversité des structures précédemment mentionnée. Depuis que Johannes Kepler a utilisé ce mot pour désigner les astres gravitant autour de Jupiter en 1611, dans *Narratio de Observatis Quatuor Jovis Satellibus*, Le Grand Robert nous indique que le mot « satellite » renvoie à « un corps céleste gravitant sur une orbite elliptique autour d'une planète qui l'entraîne dans sa révolution autour du Soleil ». Appliquée au contexte des collectivités locales, cette notion permet donc de désigner l'ensemble des structures qui « gravitent » autour d'une collectivité pour mettre en œuvre ses missions de service public. Le Grand Robert donne en complément une

autre définition de ce terme en s'appuyant sur son origine étymologique latine, « satelles », qui signifie « garde du corps ». Dans cette acception traditionnelle, un satellite devient plus précisément « un homme dévoué aux ordres de quelqu'un. Un satellite accompagne, obéit, suit et fait écho à un serviteur ».

Ces deux définitions font émerger toute la problématique de cette étude. La création de satellites a longtemps été considérée comme un mouvement centrifuge, d'externalisation. Aujourd'hui, pour mettre en œuvre leur projet de territoire dans un contexte budgétaire contraint, les collectivités ont-elles la volonté de s'orienter davantage vers un mouvement centripète, de se resserrer autour de leur noyau dur et d'articuler au mieux leurs actions ou bien de poursuivre leur externalisation ?

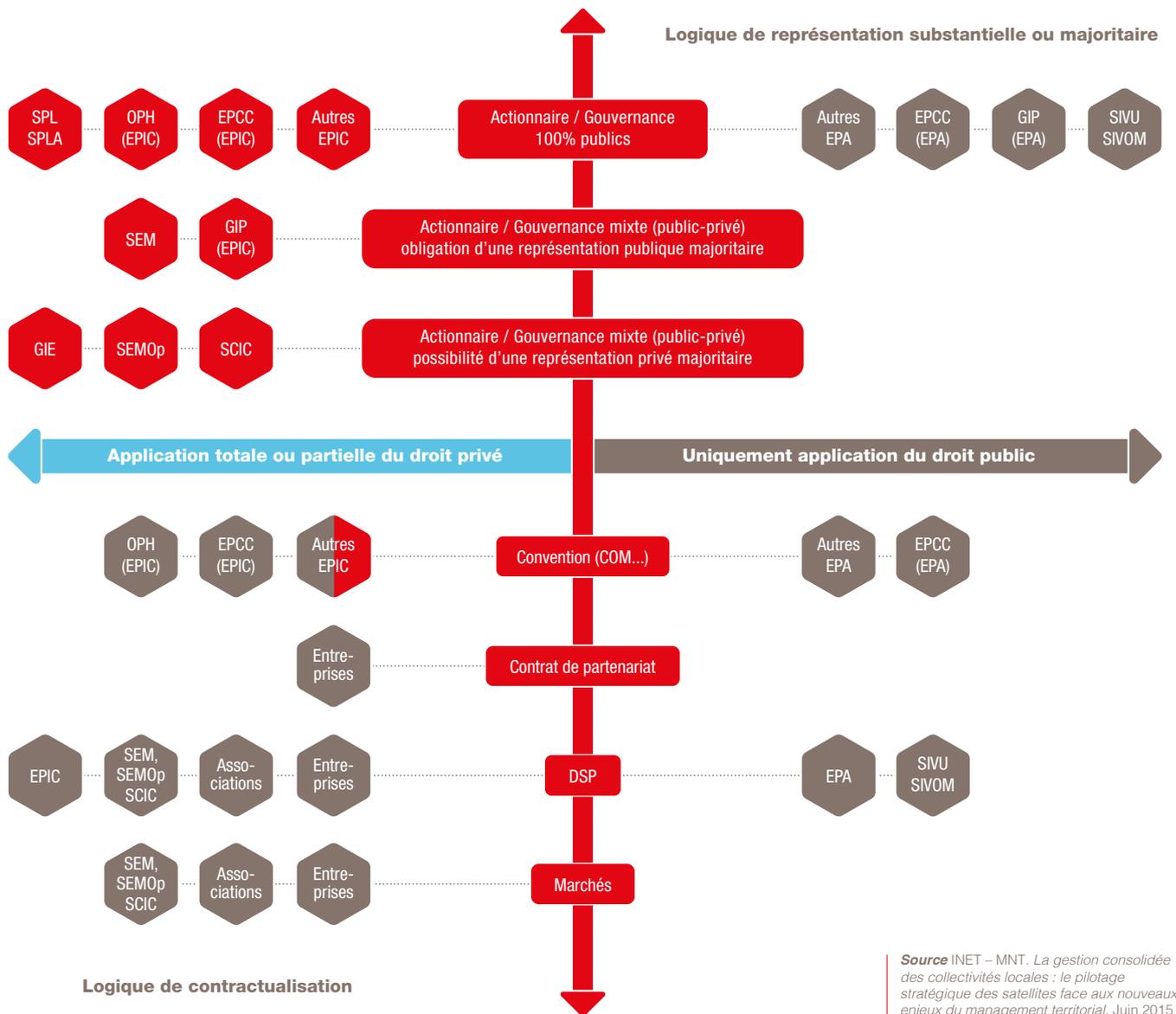
La nature des relations pouvant exister entre une collectivité et ses satellites dépend :

- de la nature des liens contractuels entre les collectivités et leurs satellites : contrat d'objectif dans le cadre d'une association (avec un point d'attention sur le risque de requalification en marché public), contrat non mis en concurrence dans le cas du recours à une SPL, contrat mis en concurrence dans le cas de SEM/SEMOP. À noter, si la présente étude n'aborde pas ce point, il est néanmoins fondamental dans la façon dont la collectivité va saisir ses satellites pour favoriser des modes d'intervention pertinents et adaptés en fonction de leurs activités.
- de la nature juridique du satellite (cf. graphique ci-après). À titre d'exemple, si une collectivité décide de créer une structure tierce pour gérer l'office de tourisme, ses relations avec cette nouvelle entité seront différentes selon qu'il s'agit d'un EPIC ou d'une association.
- de la présence des élus de la collectivité au sein des instances dirigeantes du satellite et de l'importance du financement direct. Dans l'enquête menée au printemps dernier en préalable à la présente étude, les répondants indiquaient avoir majoritairement recours à ces deux critères. Ces derniers toutefois sont variables d'un territoire à l'autre. Ainsi, chaque territoire appréciera, selon son budget

¹ Quatre critères permettent classiquement de retenir cette terminologie : une personnalité morale distincte de l'État, quel que soit le statut ; une activité de service public ; un financement assuré majoritairement par l'État, quelle que soit la forme de ce financement ; un contrôle direct par l'État, qui implique l'exercice d'une tutelle ayant une capacité à orienter les décisions stratégiques. Cf. MIGAUD, D. et LAMBERT, A. *La Mise en œuvre de la LOLF*, Octobre 2006

et celui de la structure, ce qu'est une aide financière « importante ».

- du rôle du satellite dans la mise en œuvre d'une politique publique et de la présence d'autres collectivités au sein des instances dirigeantes de la structure. A titre d'exemple, s'il s'agit dans les deux cas d'une association culturelle, une collectivité n'entretiendra pas les mêmes liens avec celle-ci dans le cas où plusieurs autres collectivités de strates différentes sont représentées au conseil d'administration (contrôle conjoint) ou bien si à l'inverse, elle est la seule à y être représentée (contrôle exclusif) et que la subvention versée représente une part substantielle de son budget.



Source INET – MNT. La gestion consolidée des collectivités locales : le pilotage stratégique des satellites face aux nouveaux enjeux du management territorial. Juin 2015

Plusieurs termes reviennent régulièrement pour évoquer ces relations : contrôle, pilotage, tutelle, contractualisation, mise en cohérence stratégique et financière, etc. La notion de « tutelle » peut, aujourd'hui, permettre de qualifier les relations entre une intercommunalité et certains de ses satellites mais elle s'avère souvent insuffisante. Dans une étude menée sur les établissements publics en 2009, le Conseil d'État rappelait que la tutelle implique « traditionnellement des pouvoirs d'annulation, d'approbation, d'autorisation et de substitution »¹. Or, ces prérogatives ne s'appliquent pas à une très large majorité des satellites des intercommunalités. Pour cette raison, nous préférons le terme de « pilotage » qui induit la diversité des formes que peuvent prendre les relations entre une intercommunalité et une association agissant dans le secteur social ou bien agissant en tant qu'agence de développement économique, un syndicat mixte, une SEM, une SPL ou encore un office de tourisme géré sous la forme d'un EPIC.

La question du pilotage des satellites des collectivités locales n'est pas nouvelle et a fait l'objet de plusieurs études². Les collectivités locales s'inscrivent dans un paysage complexe et ne sont pas les seuls acteurs à participer au développement local. La gouvernance locale peut être définie comme « un système de gestion et de pilotage du développement local fondé sur des relations partenariales, coopératives et consensuelles s'instaurant en une diversité d'acteurs locaux et orienté vers la réalisation d'objectifs et de stratégies collectifs »³.

Dans ce cadre, la gouvernance locale associant les collectivités et leurs satellites revêt deux grands enjeux principaux : maîtriser les risques que la collectivité peut encourir en ayant recours à l'externalisation et la définition d'objectifs et de stratégies communs entre les différents acteurs qui concourent au développement du territoire. Il s'agit dans ce cas non seulement de mettre en cohérence les actions de chacun mais également de disposer d'une vision budgétaire commune, dans un contexte budgétaire contraint⁴.

Ces différents enjeux expliquent la diversité des pistes de réflexion en cours autour de l'évolution du contrôle des chambres régionales des comptes à l'échelle d'une collectivité et de ses satellites⁵ (cf. infra) tout comme la démarche de certification des comptes prévue par l'article 110 de la loi dite « NOTRe » et dans laquelle sont engagées plusieurs collectivités. Si cette démarche ne permet pas de disposer d'une vision consolidée des comptes d'une collectivité locale et de ses satellites⁶, la certification implique, néanmoins, de renforcer davantage le pilotage des satellites par les collectivités concernées⁷.

¹ CE, Les établissements publics. *Etude*, Octobre 2009

² Voir par exemple, Ministère de l'économie et des finances, Guide d'analyse et de regroupement des risques à l'intention des collectivités locales, 2003 ; INET – MNT. *La gestion consolidée des collectivités locales : le pilotage stratégique des satellites face aux nouveaux enjeux du management territorial*. Juin 2015

³ FAVOREU, Ch. *L'évolution des modes de planification et de gestion urbaines comme réponse aux transformations de l'environnement des villes*, in *Maires et environnement : menaces et opportunités*. Paris, Dalloz, 2000

⁴ Philippe Luppi. *De la transparence des engagements financiers externes au pilotage des satellites locaux*. RFFP, n°119, septembre 2012. Cet objectif est également partagé par l'État. Voir par exemple, Circulaire du Premier ministre du 26 mars 2010 relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'État ; Circulaire du Premier Ministre du 23 juin 2015 relative au pilotage des opérateurs et autres organismes publics contrôlés par l'État

⁵ Syndicat des juridictions financières, Livre beige présentant cinq propositions pour le citoyen et la performance de l'action publique locale, avril 2018 ; Article 24 du décret n° 2020-57 du 29 janvier 2020 modifiant la partie réglementaire du code des juridictions financières

⁶ Voir notamment Rocher Sébastien, *Grandeur et décadence de la consolidation des comptes dans le secteur public local français*, Comptabilité - Contrôle - Audit, 2011/2 (Tome 17), p. 137-159.

⁷ Cour des Comptes, *Bilan intermédiaire de l'expérimentation sur la certification des comptes locaux*. Juin 2019

MÉTHODOLOGIE DE L'ÉTUDE

Cette étude s'appuie d'une part sur une enquête statistique réalisée au printemps 2019 et qui a recueilli 170 réponses.

En complément, des entretiens ont été réalisés entre juillet et décembre 2019 (cf. liste en annexe) avec les présidents et directeurs généraux de sept communautés de communes, huit communautés d'agglomération et quatre métropoles. Les territoires ont été choisis au regard des réponses qu'ils avaient apportées à l'enquête précitée.

Plusieurs associations nationales représentant les intercommunalités et certains de leurs satellites ont également accepté de participer à cette étude.

D'autres acteurs territoriaux ont apporté leur témoignage en leur qualité d'élus ou d'agents d'autres strates de collectivités locales, de magistrats des juridictions financières, de consultants, etc.

Il aurait été possible d'analyser comment l'ensemble des strates de collectivités locales abordait cette question du pilotage des satellites. Territoires conseils en partenariat avec l'AdCF a néanmoins choisi de ne retenir que l'échelle intercommunale pour plusieurs raisons. Si comme tous les autres niveaux de collectivités, les intercommunalités évoluent dans un cadre budgétaire contraint, ces groupements revêtent deux spécificités majeures. D'une part, les fusions d'intercommunalités ont divisé de moitié leur nombre en quelques mois seulement. Les nouveaux groupements se retrouvent pour la plupart face à des enjeux de doublons mais aussi de définition d'une stratégie commune. D'autre part, la réalisation de cette étude est intervenue à la veille du renouvellement général des conseils municipaux et communautaires de 2020. Or, de manière quasiment unanime, les personnes ayant répondu à l'enquête menée au printemps 2019 (cf. encadré ci-dessus) considèrent que la maîtrise des risques que peuvent faire encourir les satellites à leur collectivité de rattachement, la recherche

d'objectifs et d'une stratégie partagée doit être abordée dès le début du mandat. Elle nécessite en effet une légitimité politique forte et une démarche s'étalant sur plusieurs années, voire un mandat.

Nous nous interrogerons donc dans cette étude sur les raisons qui conduisent les intercommunalités à travailler sur le pilotage de leurs satellites et sur la stratégie qu'elles déploient à cet effet. D'une meilleure connaissance mutuelle à la création d'un « écosystème territorial » ou d'une « holding stratégique », la présente étude a vocation à présenter des pistes de réflexion pour les nouvelles équipes d'élus locaux issus du renouvellement de l'été 2020. Il ne s'agira donc pas d'étudier précisément tous les outils que peuvent avoir les collectivités à leur disposition mais plutôt de mettre en exergue certaines pratiques et de voir comment ces outils peuvent être combinés pour servir une stratégie globale de pilotage. L'objectif n'est souvent pas d'entrer dans une logique de contrôle mais plutôt de travailler à une animation du groupe d'acteurs participant au développement local, dans une logique d'« ensemblier ».

Cette logique suppose une confiance mutuelle importante. À cet égard, la notion de « satellites » ne fait non plus toujours l'unanimité tant du point de vue des collectivités que des structures concernées. Plusieurs acteurs rencontrés à l'occasion de cette étude indiquent que « si nous y avons recours par commodité, ce qualificatif de « satellite » n'est pas toujours bien perçu par les structures en question qui peuvent craindre que nous souhaitons leur faire perdre leur identité ». D'ailleurs, les PETR qualifiés de « satellites » dans l'enquête menée par Territoires conseils par une majorité d'intercommunalités, se considèrent davantage comme des « fédérations ».

Nous étudierons donc dans un premier temps, les raisons pour lesquelles une majorité d'intercommunalités souhaitent aller vers une mise en cohérence stratégique de leurs actions avec celles de leurs satellites et quels sont les moyens développés par certains territoires pour y parvenir. Dans un second temps, nous nous intéresserons au pilotage effectif des satellites : quelles sont les conditions préalables à sa structuration et comment l'organiser au quotidien.



1

L'ARTICULATION DE L'ACTION INTERCOMMUNALE AVEC CELLE DES SATELLITES

1.1

Le besoin d'une action multiple au service d'une stratégie commune

Lors des entretiens menés pour cette étude, les présidents et directeurs généraux interrogés ont, dans une large majorité des cas, spontanément mis en avant le besoin de coordonner les actions de leur intercommunalité avec celles de leurs principaux satellites. Pour ce faire, ces territoires ont principalement recours à deux vecteurs : une articulation entre le projet de territoire de l'intercommunalité et les projets de développement portés par ces satellites d'une part, et d'autre part, par ricochet, la définition d'une stratégie budgétaire et financière commune. Certaines intercommunalités ont fait le choix d'aller jusqu'à la structuration d'une véritable animation globale de leurs satellites en mettant en avant leur rôle d'actionnaire et en créant des « holdings » visant à coordonner la stratégie de l'ensemble des principaux acteurs d'un territoire. Bertrand Uguen, DGS de Brest métropole et de la ville de Brest, considère ainsi que « la holding stratégique à la française doit être l'expression d'une vision solidaire du rôle de la métropole et de ses opérateurs sur les fonctions mais aussi sur l'ingénierie »¹.

2.1.1 | La définition du positionnement de l'intercommunalité vis-à-vis de ses satellites

La définition d'un projet pour le territoire partagé avec les satellites est devenue un enjeu majeur pour de nombreuses intercommunalités. Toutefois, ce travail se révèle souvent une condition nécessaire mais non suffisante pour mettre en œuvre une stratégie commune. La désignation des représentants de l'intercommunalité au sein des instances dirigeantes des satellites et la transmission d'une feuille de route claire à ces élus sont également des questions prégnantes.

¹ UGUEN, B. *Inventer de nouveaux outils métropolitains. L'exemple des holdings stratégiques de sociétés locales en Allemagne et en Suède*, RFFP, n°129, février 2015, pp.163-168

a | L'articulation entre le projet de territoire de l'intercommunalité et les projets de développement des satellites

À la lecture du code général des collectivités territoriales, les communes doivent s'associer au sein d'intercommunalités à fiscalité propre en vue de mettre en œuvre un projet de développement et d'aménagement¹. Le projet de territoire a donc vocation à être adopté par les seuls élus du bloc local. Toutefois, au regard de l'objet de ce document, la question de son appropriation par les satellites des intercommunalités et de son articulation avec les documents programmatiques élaborés par ces structures devient prégnante.

« Lorsque les élus d'une intercommunalité ont élaboré un projet de territoire et que les satellites de cette collectivité, qui sont souvent principalement financés par elle, adoptent des choix qui ne sont pas cohérents avec ce projet politique, cela peut vite créer de la frustration et de la défiance », témoigne un président d'intercommunalité.

À l'inverse, dans d'autres territoires où le périmètre d'action du groupement n'est pas clairement défini, il peut arriver que ces satellites définissent de façon plus ou moins concertée avec la collectivité leur propre projet de développement. Cette situation n'est pas davantage satisfaisante que la première, selon les territoires concernés. A titre d'exemple, dans une intercommunalité située en Auvergne-Rhône-Alpes, « une action va être menée pour définir quel est le cœur de métier de l'action communautaire et ses modes de faire. Sur cette base, les élus pourront déterminer quelles sont les actions qui doivent être internalisées et celles qui pourraient être confiées à des tiers. Dès lors que l'intercommunalité connaîtra son rôle, il y aura un alignement des satellites les plus proches dans leurs objectifs de développement. Aujourd'hui, ils lancent les uns après les autres leur propre projet d'établissement et par ce biais, imposent leur vue à la collectivité ».

Au Grand Lyon, Jean-Gabriel Madinier, Directeur Général Délégué Territoires et partenariats, explique que la Métropole dispose actuellement

d'une trentaine de documents stratégiques sur les satellites les plus importants. « Certains satellites ont été associés à ce travail mais de façon hétérogène. Cela a pu être à l'initiative du satellite. Deux SEM ont ainsi élaboré leur projet stratégique à moyen terme ce qui nous a permis de vraiment discuter de l'objet social et de l'affectio societatis avec ces satellites. Dans un autre cas, nous avons audité une importante association culturelle du territoire qui a permis un alignement des actions sur différents sujets. Il est également possible de citer le renouvellement de délégations de service public gérées par des syndicats mixtes. La réécriture du cahier des charges avec le syndicat nous a permis d'échanger autour d'une stratégie commune ».

La communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin a, quant à elle, décidé d'articuler le projet de territoire du groupement avec l'action des satellites les plus proches en ayant recours à une revue de projets.

Selon les personnes qui ont participé à cette étude, plusieurs facteurs peuvent venir faciliter ou au contraire freiner cette recherche d'articulation :

- Pour certains, elle sera d'autant plus aisée que le président de l'intercommunalité et les présidents des satellites concernés par ce besoin sont proches politiquement. Un directeur général des services d'une communauté d'agglomération explique ainsi que « nous avons pu définir des objectifs communs de développement grâce au fait que le président nomme, dans les faits, les présidents des satellites avec lesquels nous avons travaillé ». Pour nuancer ce propos, on peut citer l'exemple donné par Jean-Guy Hallo, ancien DGS de l'agglomération de Compiègne et de la Basse Automne, qui témoigne du fait qu'« à partir du moment où les discussions reposent sur un projet ambitieux et solide, le projet transcende tout. Avec Territoires d'industrie et le contrat de transition écologique, les clivages politiques se sont effacés et nous ont tous obligés à nous positionner non pas dans une logique institutionnelle mais de développement territorial » ;

¹ Art. L. 5214-1, L. 5215-1, L. 5216-1 et L. 5217-1 du CGCT. À défaut d'une définition textuelle du contenu d'un tel projet, la DATAR avait donné la définition suivante du projet d'agglomération en 2001 : « Le projet d'agglomération est un projet de développement fondé sur une réflexion interdisciplinaire et reposant sur un diagnostic partagé par l'ensemble des forces vives du territoire en cause. Ce projet doit définir des orientations de moyen et long termes, fondées sur une identification précise des politiques publiques à mettre en œuvre et des initiatives privées à encourager. Ce projet doit par conséquent proposer une hiérarchisation des priorités de l'intervention publique et dessiner un cadre de référence stable pour la mise en œuvre des politiques » (DATAR, Contrat d'agglomération : mode d'emploi, Septembre 2001)

- Cette articulation sera également plus ou moins facilitée en fonction du champ de compétence du satellite et de son niveau de contrôle par le groupement. A titre d'exemple, dans la convention cadre conclue avec cinq associations représentantes de collectivités locales en 2019, la Fédération nationale des offices publics de l'habitat rappelle que « *les OPH inscrivent par essence leur action dans le cadre des projets de territoire portés par les collectivités* »¹. Laurent Goyard, directeur général de la fédération, précise, en ce sens, que « les choses sont bornées par le PLH, d'autant plus lorsque l'office s'étend uniquement sur le périmètre d'une intercommunalité ». En effet, si plusieurs collectivités sont actionnaires ou membres d'un même satellite, la question de l'articulation entre projet de territoire et projet de développement du satellite ne se posera pas dans les mêmes termes (cf. infra Maison commune de Brest métropole par exemple).
- La structuration d'une réflexion autour de la nomination des élus représentant l'intercommunalité semble également nécessaire pour travailler sur le long terme en ce sens. Un président de communauté de communes souhaite que lors du prochain mandat, il y ait « *une prise de conscience que le projet de territoire s'applique à l'EPCI, aux communes et aux satellites, sur la base d'une information ascendante et descendante. En d'autres termes, il faut que les élus, qu'ils siègent au titre de leur mandat communautaire ou municipal, votent au nom d'une stratégie territoriale. Au-delà de la vision entrepreneuriale d'une SEM, un tel outil a également une vocation de développement et d'aménagement du territoire au regard des projets qu'elle porte* ».

Dans son Livre Blanc de 2019, la FEPL avance plusieurs recommandations pour faciliter cette gouvernance, comme la signature d'une charte de gouvernance, la désignation d'un vice-président en charge du suivi des opérateurs, la communication systématique à chaque administrateur élu des positions de

la collectivité sur les sujets à l'ordre du jour en amont des réunions statutaires des Epl, ou encore la publication par les collectivités ayant un nombre significatif d'Epl d'un rapport annuel sur la stratégie, l'actualité et la situation de toutes les Epl de la collectivité. La Fédération des EPL étend d'ailleurs ici ses préconisations relatives aux SEM à leurs filiales, dont le nombre se développe fortement dans un contexte de diversification de leurs activités. Elle demande ainsi une gouvernance des filiales par les élus administrateurs de la Sem, par une extension du régime de mandataire de la collectivité territoriale aux élus administrateurs des Sem siégeant dans les filiales. Ce pré-requis juridique permettra d'encourager la présence des élus au sein de la gouvernance des filiales de Sem, en écho avec la volonté de définir via l'ensemble des satellites une stratégie territoriale partagée².

Les développements ci-après reprennent la diversité des pratiques rencontrées dans les territoires étudiés, pour faciliter la définition d'objectifs communs entre intercommunalité et satellites.

b | La nomination des représentants de l'intercommunalité au sein des satellites

Lors des interviews réalisées pour la présente étude, la question de la désignation de représentants non dotés d'un mandat communautaire a fréquemment été soulevée³. Les débats parlementaires qui ont conduit à l'adoption de la loi dite « Engagement et proximité » du 27 décembre 2019⁴ illustrent ce débat. Il s'agissait de savoir si, dans les syndicats mixtes ouverts, une intercommunalité pouvait être représentée par un conseiller municipal avec ou sans mandat communautaire. Dans les syndicats mixtes fermés, la réponse à cette question est positive mais la loi dite « NOTRe »⁵ du 7 août 2015 devait interdire, à compter du renouvellement général de mars 2020, la désignation de conseillers municipaux non

¹ FOPH, AdCF, ADF, AMF, France urbaine, Villes de France, Elus locaux, avec les OPH, *développer de nouvelles capacités d'action !*, 2019

² FEPL, *Livre blanc sur l'économie mixte locale, Agilité et transparence, Optimiser l'action des entreprises publiques locales*, Octobre 2019

³ À noter que nous n'aborderons pas dans cette étude la question de la représentativité des élus désignés par les collectivités au sein des satellites dans une logique de féminisation ou de représentation équilibrée des différents courants politiques du groupement. Même si plusieurs personnes interviewées ont fait état de l'importance de ces questions, tout comme la FEPL dans son livre blanc précité, peu de territoires ont développé des pratiques transposables dans d'autres intercommunalités en la matière.

⁴ Loi n°2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique

⁵ Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

dotés d'un mandat communautaire dans les syndicats mixtes ouverts. L'article 31 de la loi dite « Engagement et proximité » est revenue sur cette tentative de modification législative. De ce fait, contrairement à ce qu'avait souhaité la majorité parlementaire en 2015, les communautés et métropoles pourront continuer à désigner n'importe quel conseiller municipal pour les représenter au sein d'un syndicat mixte ouvert. Claudine Dupuy, directrice générale des services de la communauté du Territoire de la Côte Ouest, observe, en ce sens, que « dans notre territoire, des élus municipaux et communautaires représentent la communauté sans que cela ne pose de difficulté. Les élus municipaux échangent beaucoup avec les maires et tous les maires sont conseillers communautaires ». Cette pratique ne fait toutefois pas l'unanimité.

Au cours des entretiens réalisés pour cette étude, trois intérêts sont généralement mis en avant pour désigner des conseillers municipaux non-membres du conseil communautaire comme représentants de l'intercommunalité :

- La connaissance historique et précise des dossiers ;
- Le souhait de continuer à impliquer tous les élus municipaux malgré un transfert de compétence à l'échelle intercommunale ;
- Le souci de ne pas surcharger les élus communautaires.

Aujourd'hui, ces arguments ne semblent plus toujours aussi pertinents. Un président de communauté de communes constate ainsi que « depuis le transfert de la compétence eau et assainissement, nous disposons d'outils cartographiques et numériques qui font tomber l'argument selon lequel seuls les élus municipaux qui sont historiquement membres de ces syndicats peuvent représenter notre territoire ».

Au-delà des savoirs techniques, la volonté de désigner des élus qui soient en mesure de porter l'ambition du projet de territoire à l'extérieur est de plus en plus forte. Or, de nombreux acteurs constatent que si le fait d'être élu communautaire n'est pas une condition suffisante pour atteindre cet objectif, elle est souvent jugée « indispensable ». Ainsi, un président de communauté de communes considère que « nous avons fait l'erreur d'envoyer pour représenter la communauté des élus qui ne siègent pas à l'intercommunalité. Nous avons tellement de représentants partout

que nous sommes obligés d'élargir le vivier. Or, ces élus représentent leur commune dans ces structures et non l'intercommunalité (et cela est encore pire lorsque le syndicat est majoritairement composé de communes). L'intercommunalité n'est pas entrée dans les mœurs pour de nombreux élus municipaux. Cela a des conséquences financières très importantes ».

La majorité des élus et directeurs généraux souhaitaient qu'en 2020 ces désignations ne soient pas seulement fonction des appétences de chacun et qu'une « stratégie » soit développée en la matière. Certains territoires ont travaillé à cette question dès 2014 et constatent « une véritable amélioration notamment dans la fluidité des relations avec les syndicats ». À la communauté de communes du Grand Chambord, la directrice générale adjointe des services, Adeline Riverin se félicite du fait que « les élus ont aujourd'hui conscience qu'ils ne peuvent plus laisser les clés du camion. Il y a une volonté forte du président d'être représenté au sein des syndicats. »

Toutefois, d'autres conditions semblent nécessaires pour que ces désignations aient un effet positif. Il semble souvent pertinent de désigner un élu qui s'implique à l'intercommunalité dans les problématiques traitées au sein du satellite. A la communauté d'agglomération Castres Mazamet, « en 2014, nous avons développé une stratégie pour la désignation de nos représentants. A titre d'exemple, pour la salle de musique, le vice-président en charge des finances a été désigné car cette salle bénéficie d'une subvention importante et cet élu était le plus à même de suivre cela. De même, pour le tourisme, un élu de Castres a été élu car il suit les affaires de tourisme à Castres et à l'agglomération. Nous avons eu le souci d'être en cohérence. »

Cependant, Nicolas Blanchet-Proust, DGS de la communauté Coutances mer et bocage, observe que cette stratégie de désignation ne règle pas le problème lorsque l'organe délibérant du satellite est composé d'une multitude d'acteurs ou bien que la communauté est représentée par un vice-président mais également par plusieurs autres conseillers municipaux. Un président constate de surcroît qu'il est préférable que l'élu trouve un intérêt pour sa commune dans cette fonction de représentation, « tout en veillant à ce qu'il

prenne bien sa casquette d' élu communautaire et non (seulement) celle de maire ».

Pour les aider dans leurs fonctions, plusieurs territoires ont explicité, dans un document cadre, le rôle de ces élus et la vision stratégique qu'ils doivent porter.

conseil d'administration. Sur cette base, ces élus devront rendre des comptes chaque année et atteindre des objectifs », résume Bertrand Uguen, DGS de la métropole et de la ville de Brest.

c | Définir la feuille de route des élus en début de mandat

À la suite de difficultés rencontrées à propos d'un problème de compréhension par certains élus de la répartition des compétences entre communes et intercommunalité, les services de la communauté territoriale Sud Luberon travaillent à l'élaboration d'une « charte de l' élu » pour le prochain mandat qui vise à expliciter les différences de fonction entre un élu municipal, un élu communautaire et un délégué syndical. « *Ce document sera transmis aux syndicats pour validation puis diffusé auprès de l'ensemble des nouveaux élus du territoire* », explique Frédérique Lovisolo, directrice générale des services de l'intercommunalité.

La question de la « bonne posture à adopter » se pose dans tous les types de territoire. Au Grand Lyon, Jean-Gabriel Madinier indique que « *durant cette mandature, les élus ont notamment été formés au fonctionnement des entreprises publiques locales. Il s'agit d'un point clé puisque l'objectif est de faire en sorte que les administrateurs aient une vision claire de leur rôle et qu'ils puissent prendre tout de suite la bonne posture : le satellite n'est pas un service de la collectivité et l' élu n'est pas un représentant du satellite au sein de la métropole* ».

Ainsi à Brest métropole, des « lettres de mission » ont été transmises par le président aux élus représentant l'intercommunalité au moment de leur désignation. Ces documents sont l'occasion :

- D'affirmer le projet territorial ainsi que le projet du satellite concerné ;
- De partager une lecture des contraintes qu'intercommunalité et satellites vont rencontrer ensemble durant le mandat ;
- De définir des objectifs communs et délibérés dans les deux structures.

« *Ces feuilles de route permettent d'expliciter ce que chaque élu représentant la métropole doit porter au nom de la collectivité dans le*

1.1.2 | Le besoin d'une vision budgétaire commune

Pour une intercommunalité, disposer d'une vision budgétaire commune avec ses satellites relevant du droit privé ou public se révèle aujourd'hui indispensable selon l'ensemble des présidents et directeurs généraux interrogés.

« Positionner les satellites de la collectivité comme des partenaires pour la mise en œuvre du projet de territoire permet d'orchestrer les dépenses d'investissement de chacun vers un même objectif. En revanche, cela ne règle pas complètement la question de la rationalisation des dépenses de fonctionnement. Depuis quatre ans, nous développons au sein des services de l'agglomération une culture d'entreprise notamment afin de maîtriser ces dépenses. Or, il nous est difficile de partager cette priorité avec nos satellites et notamment dans certaines de nos SEM », regrette une directrice générale des services.

En ce qui concerne davantage les dépenses d'investissement, un observateur témoigne également de l'existence fréquente de deux logiques différentes si aucun outil de dialogue avec l'ensemble des exécutifs des collectivités membres n'est mis en place en amont : « Du côté des syndicats, la liste des travaux est dressée et un chiffrage est réalisé alors que le raisonnement est souvent inverse dans les intercommunalités. Les élus regardent leurs marges de manœuvre budgétaires pour acter des travaux à réaliser ». Plusieurs intercommunalités dénoncent cette position de « prescripteur non-payeur » qui « envoient leur note de dépenses obligatoires sans que la communauté ne puisse être actrice dans ces choix alors qu'ils auront un impact direct sur la population ».

Cette situation s'explique généralement par un déficit d'information mais aussi, pour certains, par une désynchronisation des calendriers budgétaires. Un directeur général des services regrette à cet égard que « les syndicats votent plutôt leur budget en avril alors que la véritable période budgétaire dans une intercommunalité se situe davantage à l'automne ».

Plusieurs territoires ont tenté de trouver des solutions, avant tout pour disposer d'une vision précise de la situation financière de leurs satellites. Franck Masselus, vice-

président en charge des Finances et de la prospective de Chartres métropole, indique travailler actuellement à une agrégation des comptes entre l'agglomération et les EPL du territoire : « Ce travail est compliqué dès lors qu'il conduit à mélanger les comptabilités publiques et privées. Dans un premier temps, il s'agit de neutraliser les flux croisés entre les différentes entités, la question la plus délicate restant celle de la valeur patrimoniale qui n'existe pas dans les collectivités. Nous travaillons sur ce sujet avec la DDFIP et nous nous faisons accompagner par un cabinet extérieur ».

Sur un plan plus global, le président de Chartres métropole a souhaité que « tout ce qui a un impact financier au sein des satellites passe en priorité entre mes mains, explique Franck Masselus. Je dispose d'une vue complète sur tous les projets d'investissement, notamment à travers les garanties d'emprunt que sollicitent les satellites auprès de l'agglomération. Avoir plusieurs interlocuteurs sur les aspects financiers pourrait très rapidement être source de difficultés. Je suis, pour les mêmes raisons, en charge de toutes les relations avec les partenaires financiers des satellites de l'agglomération. De manière concrète, cela signifie que je suis systématiquement présent lorsqu'un EPL reçoit une banque. Nous terminons notre troisième mandat et nous voyons clairement les avantages d'une telle organisation. »

Nicolas Blanchet-Proust, directeur général des services de la communauté Coutances mer et bocage, témoigne de la même volonté des élus de son territoire d'une mise en cohérence des choix budgétaires entre intercommunalité et syndicats mixtes grâce à la constitution de « comités des financeurs ». A titre d'exemple, tous les présidents des intercommunalités membres du syndicat mixte Manche numérique « se prononcent dorénavant sur les décisions structurantes en amont du comité syndical. Environ trois réunions sont organisées chaque année dans ce format : une avant le débat d'orientation budgétaire, une ensuite et une troisième a lieu en juin. Depuis l'année dernière, nous essayons de mettre en place cet outil de bonne gouvernance dans les autres syndicats dont l'intercommunalité est membre ».

En fonction du type de satellites, les relations financières avec l'intercommunalité seront de nature différente. Avec une société d'économie mixte par exemple, l'objectif de l'intercommunalité n'est généralement pas de participer aux choix budgétaires de la société mais davantage de vérifier que les choix budgétaires réalisés correspondent bien à la stratégie pour le développement du territoire qu'elles auront définie ensemble en amont. A titre d'exemple, des feuilles de route sont établies par accord entre la métropole de Brest et les membres de la « Maison-commune » pour la durée du mandat (cf. infra) et fixent cinq ou six indicateurs financiers qui serviront chaque année à structurer en partie les rapports annuels des mandataires. « Cela nous permet de disposer des seuls chiffres pertinents pour notre grille d'analyse », se félicite Bertrand Uguen. Dans certains territoires, ce type d'indicateurs permet de justifier le versement d'aides financières aux satellites par le groupement et leurs possibles évolutions.

1.1.3 | La recherche d'une animation globale dans certains territoires

Un certain nombre d'intercommunalités travaillent depuis plusieurs années à la structuration de leurs relations avec une partie de leurs satellites dans une logique proche de celle d'une « holding ». Toutefois, si les territoires ayant recours à ce mode d'organisation recherchent souvent les mêmes objectifs, ils ne leur accordent pas tous la même importance et, de ce fait, n'ont pas toujours la même définition de la notion de « groupe territorial ». Alors que pour certaines intercommunalités, l'objectif est bien de reconnaître un rôle de « maison mère » à la collectivité, dans une logique pyramidale, dans d'autres territoires, notamment lorsque plusieurs des satellites concernés sont contrôlés par plusieurs intercommunalités, cette organisation s'inscrit davantage dans une logique de mutualisation.

A l'échelle européenne, certaines collectivités territoriales ont choisi de se regrouper avec leurs sociétés publiques et filiales au sein d'une

« holding ». La constitution de tels groupes en Allemagne autorise notamment des flux financiers entre activités ou filiales excédentaires et déficitaires au sein d'une même holding. De même, la ville de Stockholm peut emprunter sur les marchés financiers pour ses sociétés publiques¹.

Si de telles organisations permettant une consolidation des risques ne sont pas possibles en France à droit constant, certains territoires comme Brest métropole se sont plus particulièrement intéressés à cette problématique depuis plusieurs années. Ainsi Florian Poirier, responsable du pôle Collectivités territoriales à la FEPL, note que *« des chartes commencent à se mettre en place dans un certain nombre de territoires. Au-delà des valeurs qu'elles peuvent porter, ces chartes fixent des modes de coopération annuels et des objectifs communs sur des problématiques transversales comme les plans climat par exemple ou l'accessibilité. Nous ne sommes pas ici dans une relation de tutelle mais plutôt à la recherche d'une relation positive et d'un esprit d'équipe autour d'ambitions communes ».*

Les magistrats financiers considèrent, quant à eux, depuis plusieurs années qu'un contrôle, non pas d'une collectivité prise individuellement, mais d'un « groupe territorial » serait plus pertinent. Dans son Livre beige publié en 2018 et présentant cinq propositions pour le citoyen et la performance de l'action publique locale, le Syndicat des juridictions financières proposait ainsi *« de faire évoluer la procédure pour permettre aux CRTC d'effectuer le contrôle unifié d'un organisme relevant de sa compétence et des structures qui lui sont associées ou rattachées ».* Pour Nicolas Billebaud, vice-président du SJF, *« si nous voulons contrôler la gestion publique d'un territoire, l'enjeu n'est pas de morceler mais de consolider ».* En ce sens, le nouvel article R. 243-5-1 du code des juridictions financières prévoit dorénavant que les observations d'une chambre peuvent figurer dans un unique rapport d'observations provisoires lorsque le programme de contrôle de la CRC prévoit le contrôle des comptes et de la gestion d'une intercommunalité, d'une ou plusieurs de ses communes membres et d'un ou plusieurs de ses satellites (cf. encadré ci-contre).

¹ Voir Stockholms Stadshus AB (Stockolms) et Stadtwerke Köln GmbH (Cologne). Réseau BEST - Benchmark Européen des Services Publics Territoriaux, www.best-europe.net

Un contrôle commun possible par les CRC d'un EPCI, de ses communes membres et satellites

Art. R. 243-5-1 du code des juridictions financières

« Lorsque le programme annuel des travaux de la chambre régionale des comptes prévoit les contrôles des comptes et de la gestion d'une collectivité territoriale et d'un ou plusieurs organismes auxquels elle apporte un concours financier supérieur à 1 500 euros ou dans lesquels elle détient plus de la moitié du capital ou des voix des organes délibérants ou sur lesquels elle exerce un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion, les observations correspondantes peuvent figurer dans un unique rapport d'observations provisoires.

Il en va de même lorsque le programme annuel des travaux de la chambre régionale des comptes prévoit les contrôles des comptes et de la gestion d'un établissement public de coopération intercommunale, d'une ou plusieurs de ses communes membres et d'un ou plusieurs organismes auxquels il apporte un concours financier supérieur à 1 500 euros ou dans lesquels il détient plus de la moitié du capital ou des voix des organes délibérants ou sur lesquels il exerce un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion. »

Article créé par l'article 24 du décret n°2020-57 du 29 janvier 2020 modifiant la partie réglementaire du code des juridictions financières

a | La « Maison Commune » de Brest métropole

_ Interview (extrait)

Bertrand Uguen, Directeur général des services, Brest métropole et ville de Brest

Comment la métropole de Brest a-t-elle organisé ses relations avec ses satellites ?

Une charte a été signée en 2014 entre la métropole, quatre sociétés publiques locales, cinq sociétés d'économie mixte et l'office public de l'habitat afin de mettre en cohérence la stratégie d'entreprise de nos opérateurs et la stratégie territoriale de la métropole. Cette Maison Commune est également le lieu de recherche de mutualisation des ingénieries et d'optimisation des moyens engagés. Nous avons retenu cette dénomination car nous souhaitons aller au-delà de la notion plus commune de « groupe d'entreprises » en montrant sa vocation publique, au service de l'intérêt général.

Nous avons intégré dans ce dispositif uniquement les opérateurs dont nous sommes actionnaires de référence. L'idée était de créer une « holding stratégique ». Ce qui relève des délégations de service public et autres volets opérationnels relève d'une autre logique.

Quel est le contenu de cette charte ?

Cette charte approuvée par l'organe délibérant de l'intercommunalité et présentée dans

l'ensemble des conseils d'administration des opérateurs fixe les finalités, objectifs, principes et modalités d'organisation de la Maison Commune.

Cinq grands domaines d'échange sont principalement identifiés :

- le partage stratégique (projet métropolitain, projet de mandat de la collectivité, plans d'actions et d'affaires des opérateurs) ;
- l'information stratégique multilatérale (réformes législatives et réglementaires) ;
- l'évolution du périmètre d'activité d'un opérateur, etc. ;
- l'information bilatérale de gestion liée en particulier à la rédaction chaque année du rapport des élus-administrateurs à destination du conseil communautaire et du rapport d'activité de la métropole ;
- l'information sur les faits marquants de l'année écoulée et les projets à venir mais encore une fois, nous ne sommes pas dans une logique de plan pluriannuel d'investissements. Chacun développe ses projets à la condition qu'ils respectent la stratégie commune.
- les bonnes pratiques en termes de gestion (ressources humaines, finances, achat groupé, etc.). À ce titre, nous avons mutualisé certains services avec quelques EPL (garage, service informatique) et organisé des groupements d'achats communs notamment en matière énergétique.

Comment accorder concrètement stratégie territoriale et stratégie d'entreprise ?

Une feuille de route est établie afin d'articuler les projets métropolitain et municipal avec les stratégies d'entreprise des opérateurs. Notre objectif n'est pas d'aller contrôler la manière dont chacun exerce son métier mais de veiller à que chaque opérateur travaille bien dans le sens du projet de territoire partagé. Il faut d'ailleurs noter que la métropole n'est souvent que « co-proprétaire » de ses opérateurs. D'autres intercommunalités en sont généralement co-actionnaires. C'est d'ailleurs pour cela que la Maison Commune n'est pas un « groupe territorial Brestois ». Il s'agit d'un outil de mutualisation et non d'expansion territoriale. Les territoires voisins sont réellement invités à participer à cette démarche. Nous nous sommes inspirés d'exemples européens où ce qui compte n'est pas la géographie d'appartenance mais bien la fonction exercée par chaque membre de la holding.

Les feuilles de route permettent également de préciser la fonction des représentants de la métropole au sein des opérateurs. Il s'agit de faire en sorte que ces élus soient les représentants de la stratégie de la maison mère dans ces sociétés et non les représentants de la société dans Brest métropole. Ils doivent également être en mesure d'apprécier la contribution des opérateurs aux politiques publiques.

Ces documents sont adoptés pour la durée du mandat mais révisable à mi-chemin. Après un vote en conseil métropolitain, les élus représentant la métropole la présentent aux conseils d'administration des opérateurs, qui l'adoptent à leur tour.

Les feuilles de route doivent permettre d'identifier des actions collaboratives entre les opérateurs sur les enjeux communs auxquels ils doivent répondre. Leur ambition est également de construire une méthode de reporting permettant d'alimenter les rapports annuels de l'actionnaire. Le rapport

d'activité annuel de la collectivité dresse un bilan financier individuel de chaque opérateur mais aussi en partie compilé au niveau des comptes du groupe présenté en commission plénière.

En complément, une assemblée générale des actionnaires est réunie une fois par an afin que chacun présente sa stratégie territoriale et que nous dressions un bilan financier du groupe. Des ateliers de travail sont également organisés entre les directeurs et les directeurs généraux pour travailler sur des sujets communs.

Quel service métropolitain est chargé de suivre la Maison Commune ?

Au sein du pôle Ressources, nous avons créé une direction du conseil et de l'appui au pilotage de gestion. Son travail vise notamment à renforcer les liens entre collectivités et opérateurs, tout en veillant à respecter les prérogatives des actionnaires minoritaires et à concerter les représentants de ces collectivités siégeant aux conseils d'administration des opérateurs. En effet, plus une EPL est large territorialement, plus la présence de ce service métropolitain aux réunions de son conseil d'administration peut interroger par rapport aux autres intercommunalités actionnaires par exemple. De même, pourquoi le contrôle de gestion de la métropole devrait être destinataire des ordres du jour des réunions alors que les autres intercommunalités n'ont pas les moyens d'assurer un tel suivi ?

À ce titre, cette direction produit et restitue, en commission plénière, le reporting stratégique des opérateurs de la Maison Commune afin de donner à voir leurs résultats et bilans consolidés et de mettre en évidence le niveau d'engagement financier de la ville et de la métropole (participations directes, avances en compte courant, emprunts garantis ou cautionnés). Ainsi, en 2018, le chiffre d'affaires consolidé de la Maison Commune s'élevait à 181 millions €, pour un résultat cumulé de 14,4 millions €.

Le pilotage des satellites : une problématique ancienne partagée à l'échelle internationale

Dès 2004, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) publiait des lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques. Ce document, a priori davantage focalisé sur les entreprises dans lesquelles les États ont pris des participations, a été réactualisé en



2015¹ et contient des recommandations qui pourraient inspirer les intercommunalités dans leurs relations avec leurs satellites. En ce qui concerne la place de la collectivité publique dans son rôle d'actionnaire, il est ainsi possible de citer :

« L'exercice des droits attachés à la qualité d'actionnaire doit être clairement localisé au sein de l'administration. Il doit être centralisé

au sein d'une entité actionnaire unique ou, lorsque cela n'est pas possible, confié à une instance de coordination. Cette « entité actionnaire » doit avoir les pouvoirs et les compétences requises pour s'acquitter de ses obligations.

« L'entité actionnaire doit rendre compte aux instances représentatives compétentes et entretenir des relations clairement définies avec les autres organes publics concernés, notamment les institutions supérieures de contrôle des finances publiques.

« En tant qu'actionnaire actif et éclairé, l'État doit agir et exercer les droits attachés aux participations qu'il détient de façon adaptée à la structure juridique de chaque entreprise. Ses responsabilités principales consistent à :

1. Être représenté aux assemblées générales des actionnaires et exercer effectivement les droits de vote ;
2. Instaurer des procédures méthodiques, transparentes et fondées sur le mérite de nomination au conseil d'administration des entreprises publiques intégralement ou majoritairement détenues par l'État, participer activement à la désignation des conseils d'administration de toutes les entreprises publiques et contribuer à la diversité des conseils d'administration.

« Mettre sur pied des systèmes de diffusion de l'information permettant à l'entité actionnaire de suivre, de vérifier et d'évaluer régulièrement la performance des entreprises publiques et suivre l'observation des normes de gouvernance d'entreprise applicables.

« Élaborer, pour chaque entreprise publique, une politique de diffusion de l'information décrivant les informations devant être rendues publiques, les canaux de diffusion adéquats et les procédures destinées à garantir la qualité de l'information. »

¹ OCDE, *Lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques*, 2015

Le délicat partage d'outils stratégiques

Pour faciliter et afficher ces synergies, certains territoires ont choisi de travailler à une mutualisation des moyens entre satellites, voire entre satellites et intercommunalité. Le partage d'outils de communication peut également permettre d'atteindre cet objectif.

1.2.1 | La mutualisation de moyens

a | Un objectif fréquent qui n'est que rarement atteint

La mutualisation des fonctions supports entre satellites, voire entre ces satellites et l'intercommunalité à laquelle ils sont rattachés, est souvent présentée comme un objectif à atteindre durant le mandat à venir.

Dans la majorité des territoires rencontrés, le partage de moyens est exceptionnel. Lorsque les acteurs concernés ont travaillé en ce sens, cette mise en commun est généralement organisée avec un, voire quelques satellites mais sans réflexion stratégique globale. Il s'agit souvent de faire des économies budgétaires en prêtant des locaux communautaires par exemple ou bien de mettre en commun des fonctions supports avec une entité également soumise à la comptabilité publique, comme un syndicat mixte. À noter, le cas des satellites qui sont mentionnés directement dans l'organigramme communautaire. Cette situation est fréquente avec les CIAS ou les EPCC. Lorsque cette mutualisation est organisée, les synergies avec l'intercommunalité sont souvent fortes.

Plusieurs freins sont mis en avant par les territoires pour expliquer ces faibles mises en commun actuelles en dépit de la volonté de la majorité des acteurs d'avancer sur ce sujet. Ainsi, Pascal Chichery, DGA de la communauté de communes de Blaye, explique que « le partage d'un service comptabilité entre une communauté de communes et un office de tourisme sous la forme d'EPIC, et

donc soumis à une comptabilité privée, se révèle difficile en pratique ». De même, Edith Blois, contrôleuse de gestion à la communauté d'agglomération Hénin-Carvin, constate qu'« en dehors du syndicat mixte porteur du SCoT, nous sommes membres de syndicats mixtes qui regroupent des membres de taille très hétérogène, ce qui ne facilite pas ce type de mises en commun ». D'autres structures enfin, mettent en avant le fait que le président d'un satellite peut considérer ce type de mises en commun de moyen « comme une perte de pouvoir ». « Si vous n'inscrivez pas cette démarche dans une logique de holding et dans la volonté de créer des synergies entre institutions, qui dépassent l'objectif comptable de réaliser des économies d'échelle, le projet est voué à l'échec », témoigne un président d'intercommunalité.

Au-delà de la mutualisation des fonctions supports qui est de plus en plus fréquente dans le champ de l'action sociale, la métropole du Grand Lyon cherche également à « inciter à la coopération entre satellites. Nous le faisons, par exemple, entre des entreprises publiques locales qui s'occupent de politiques publiques proches. Nous nous efforçons de clarifier les attributions de chacun bien évidemment mais cela n'empêche pas un travail sur la coopération entre nos satellites », explique Jean-Gabriel Madinier, directeur général délégué Territoires et partenariats.

b | La création d'un GIE pour mutualiser les fonctions supports

La mutualisation peut être organisée sans la création d'une structure ad hoc. À Chartres métropole, Franck Masselus, vice-président aux finances et à la prospective, témoigne que « les partages de services sont fréquents entre satellites mais également avec les services de l'agglomération, que ce soit les finances, les marchés publics ou bien le juridique. Une telle organisation facilite les synergies. Mutualiser un service financier permet d'avoir une vision financière globale. A défaut nous passerions forcément à côté de quelque chose. Le directeur

des finances de Chartres métropole est ainsi mis partiellement à la disposition de la SPL Chartres Aménagement pour cette raison. Nous avons également multiplié les groupements de commande depuis un certain nombre d'années dans des secteurs très variés (besoins informatiques, entretien des espaces verts, etc.). Dans ce cas, Chartres métropole pilote le groupement ». De même, à la métropole de Brest, « en regroupant l'ensemble des opérateurs de la cité avec la maison mère, nous pesons au niveau des grands comptes dans le domaine de l'énergie », constate Bertrand Uguen, DGS de Brest métropole et de la ville Brest¹.

La mutualisation entre satellites est néanmoins souvent organisée grâce à la création d'un groupement d'intérêt économique (GIE). Cet outil permet à ses membres de mettre en commun des activités tout en conservant leur propre personnalité juridique. Des GIE sont de plus en plus fréquemment constitués entre entreprises publiques locales, à l'échelle d'une agglomération, voire au-delà. Le GIE Novea regroupe ainsi, sept entreprises publiques locales implantées en Bourgogne-Franche Comté et dans le Haut-Rhin. Cette structure permet notamment à chaque membre de bénéficier d'experts sur des thématiques spécialisées, comme l'environnement, le foncier ou l'énergie.

Des coopérations horizontales sont également de plus en plus fréquentes entre les offices publics de l'habitat d'un territoire. Selon Laurent Goyard, directeur général de la FOPH, « ces mises en commun ont souvent pris la forme de GIE mais aujourd'hui, les sociétés de coordination² viennent compléter la palette ». Lorsqu'elles sont créées, ces sociétés doivent notamment mettre en place une politique d'achat groupée, définir une stratégie patrimoniale, créer une marque commune. Les membres de la société peuvent lui confier d'autres missions, comme la mise en commun de « moyens humains et matériels ». À titre d'exemple, les OPH de Saintes, La Rochelle, Angoulême et Rochefort travaillent à la mise en place d'un tel outil.

Dans une agglomération de l'ouest de la France, un travail est actuellement en cours pour mutualiser au sein d'un GIE les fonctions supports de la SPL tourisme, de l'EPCC et de la SEM immobilière de la ville de centre. Cet exemple illustre la volonté de mettre en commun

les moyens de ces satellites soumis au droit privé et qui ne peuvent donc que difficilement être partagés avec ceux de l'agglomération.

Pour Ludovic Grousset, directeur Développement et cohésion des territoires à France urbaine, « créer un GIE permet de répondre à un objectif d'économies budgétaires mais aussi de sécurisation. Quand une structure ne dispose que d'une personne pour sa comptabilité alors qu'elle gère un budget de plusieurs millions d'euros et que le président de la structure est l'exécutif de la collectivité, la mutualisation est sans doute la meilleure des solutions même si elle n'a rien d'évidente a priori ».

1.2.2 | Une communication partagée

a | Une unité pour une meilleure visibilité à l'intérieur comme à l'extérieur du territoire

Parmi les territoires interrogés pour la présente étude et qui sont en train de se structurer sous une forme proche d'une holding avec leurs satellites, plusieurs s'interrogent sur la mutualisation de leur communication. Pour Olivier Landel, délégué général de France urbaine, « jusqu'à présent, la plupart de ces territoires animent leur holding dans une démarche managériale mais ils ne l'affichent pas. Il n'existe que rarement une unité de logo par exemple, qui montrerait le lien entre toutes les unités, contrairement à Barcelone, en Espagne, où le territoire a mis en place cette unité visuelle ». Le DGS d'une agglomération de 80 000 habitants avec une ville-centre regroupant la moitié de cette population, regrette, en ce sens, que « les médiathèques ou les piscines communautaires veulent se démarquer avec un logo propre. Notre rôle est de rappeler qu'il y a une politique de territoire. L'entreprise qui veut s'implanter sur notre territoire a besoin d'être rassurée en sachant qui fait quoi et en disposant d'un service global ».

¹ UGUEN, B. *Inventer de nouveaux outils métropolitains. L'exemple des holdings stratégiques de sociétés locales en Allemagne et en Suède*, RFFP, n°129, Février 2015, pp.163-168

² Article L. 423-1-2 du code de la construction et de l'habitation

Dans ce même territoire, comme dans d'autres (cf. ci-après l'interview du vice-président de Chartres métropole), la question se pose également en ce qui concerne l'utilisation de la marque de territoire. « Lorsque notre intercommunalité porte un projet de marketing territorial, l'association qui porte le soutien à l'innovation dans les entreprises chez nous ne relaie pas le même message. Partager une marque territoriale avec tous les acteurs du territoire est pourtant un enjeu majeur pour une ville moyenne comme la nôtre ».

b | La présentation annuelle des données clés sur les opérateurs à destination de tous

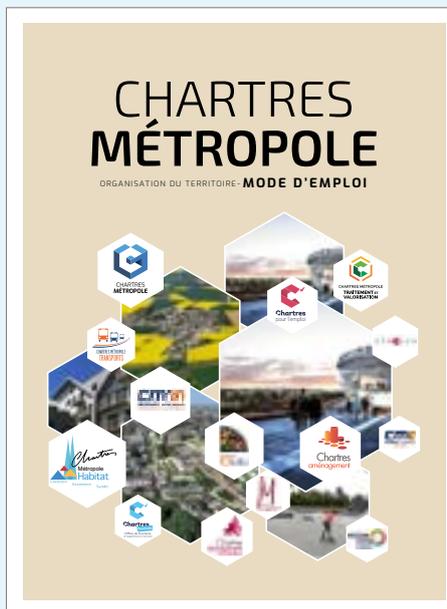
Plusieurs intercommunalités gérant leurs satellites les plus stratégiques dans une logique de holding, regroupent chaque année l'ensemble des données stratégiques pour les porter à la connaissance des habitants, des entreprises et de leurs partenaires.

Ainsi, à Brest métropole¹, le rapport d'activité annuel présente la démarche de « Maison commune » (cf. supra). Les « contributions » de l'année passée, de chaque opérateur, pour chaque grande politique publique, sont rappelées, une brève synthèse des rapports financiers de chacun d'entre eux est réalisée, puis une présentation plus détaillée est proposée.

Chartres métropole a choisi de réaliser un document spécifique présentant l'activité de chacun des satellites stratégiques de l'agglomération (cf. interview ci-contre).

– Interview (extrait)

Franck Masselus, Vice-président aux finances et à la prospective, Communauté d'agglomération Chartres métropole



Dans quels domaines avez-vous créé des entreprises publiques locales ?

Nous avons créé des SEM, SPL et SEMOP dans des domaines aussi divers que l'immobilier, l'eau et l'assainissement, l'aménagement, les transports, l'énergie, l'innovation numérique, la gestion d'équipements, etc. Ces structures résultent pour certaines du fruit de l'histoire. Deux SEM existaient déjà lorsque nous avons été élus en 2001.

Puis, au fur et à mesure de nos mandats, nous avons créé des EPL au lieu de recourir à des DSP qui ne nous donnaient pas toutes les satisfactions attendues, en raison notamment d'un niveau de contrôle insuffisant. Il n'existait pas réellement de vision partagée. Pour l'eau et l'assainissement, nous avons ainsi créé deux SEMOP. Ce « nouvel » outil est intéressant en ce qu'il permet une vraie co-construction des projets afférents au service public grâce au conseil d'administration et au comité d'investissement.

¹ Rapport d'activité 2018 de Brest métropole

Idem pour les transports. À défaut d'offres satisfaisantes lors du renouvellement de la DSP pré-existante, nous avons en trois mois créé une SPL à laquelle nous avons confié l'exploitation de nos réseaux de transports publics.

Au-delà du contexte particulier de Chartres métropole, les EPL ont des avantages que ne présente pas la comptabilité publique. Leur mode de fonctionnement est plus en adéquation avec les activités confiées.

Chartres métropole se considère-t-elle comme une maison-mère avec ses satellites ?

Nous sommes totalement dans cette logique de maison-mère et ses filiales. A titre d'exemple, lors de chaque recrutement dans un EPL, nous insistons sur la vision agglomérée des satellites : l'EPL travaille au profit de l'agglomération et de ses communes membres. Les salariés des satellites savent qu'ils sont là pour défendre Chartres métropole et la société qui les emploie. Cette vision globale est essentielle pour faire avancer les projets de l'agglomération. Au-delà, la gouvernance par le politique est capitale pour y parvenir.

En termes de communication extérieure, affichez-vous une unité avec vos satellites ?

Nous produisons chaque année un rapport présentant l'activité de Chartres métropole. Ils sont disponibles sur le site de l'agglomération et donc à la portée de tous. Nous avons parallèlement distribué à l'ensemble des habitants du territoire un mode d'emploi de notre organisation, explicitant le rôle et les compétences de nos différents satellites.

Au-delà, un support dédié est remis annuellement aux banquiers, partenaires financiers et services de l'Etat tels que la DDFIP ou les services préfectoraux afin qu'ils disposent d'un panorama complet de l'action communautaire. L'objectif est celui de la transparence. Chacun de nos partenaires ou interlocuteurs doit pouvoir comprendre le sens de notre

développement. Nous y présentons les missions de chaque satellite, les projets réalisés dans l'année et ceux projetés pour l'année suivante, la gouvernance et l'organisation de la structure ainsi que les données financières clés.

Sur un plan plus marketing, nous avons il y a trois ans créé une marque de territoire : « C'Chartres » que déclinent nos satellites et les clubs sportifs que nous aidons financièrement.



2

LE PILOTAGE DES SATELLITES PAR LES INTERCOMMUNALITÉS

Pour assurer l'articulation effective entre le projet de territoire de l'intercommunalité et les projets de développement de ses principaux satellites, et donc le pilotage des satellites, les entretiens menés pour la présente étude permettent de dégager plusieurs conditions devant être remplies en amont. Une fois l'animation du collectif d'élus concernés et les outils nécessaires à cette démarche structurée, le pilotage effectif des satellites implique en aval, un « reporting » de la part des élus représentant le groupement auprès de leurs pairs mais également un débat entre eux. *« Aujourd'hui, de nombreux élus et directions générales considèrent les opérateurs comme des prestataires de services. S'organiser en amont et en aval des prises de décision des satellites a pour objectif de dépasser ce stade en accompagnant la vie de ces structures ».*

Pour résumer cette double exigence, un directeur général des services explique que le principal enjeu dans le pilotage des satellites réside dans le fait que *« les services doivent apprendre à alimenter les élus pour leur permettre d'avoir un esprit critique mais ensuite, l'information doit redescendre. Le défi du prochain mandat est de faire en sorte que les élus sachent comment faire du reporting et que nous, nous soyons en mesure de leur apporter les éléments dont ils ont besoin pour représenter dans de bonnes conditions la collectivité. L'un ne peut pas aller sans l'autre ».*

2.1

Les conditions nécessaires à un pilotage effectif

À l'exception de certains établissements publics soumis à un contrôle de tutelle¹, la relation entre une intercommunalité et ses satellites les plus proches s'apparente, selon les personnes interrogées pour la présente étude, davantage à la notion de « pilotage », introduite en droit français dans des textes à caractère budgétaire, comme la LOLF.

Dans son rapport précité de 2009, le Conseil d'État a précisé que cette notion peut se définir comme *« la détermination et le suivi par un service de l'État des objectifs de la ou des politique(s) publique(s) mise(s) en œuvre par*

¹ « La tutelle exercée sur les établissements publics comporte, classiquement, des pouvoirs d'annulation, d'approbation, d'autorisation, et, plus exceptionnellement, de substitution ». CE, Les établissements publics, Etudes, 2009

un opérateur. Il se traduit principalement par la négociation des objectifs et l'élaboration des indicateurs de mesure de l'activité et de la performance, formalisés dans un contrat de performance, l'analyse annuelle ou infra annuelle des résultats des indicateurs par rapport aux cibles fixées, l'allocation des subventions en fonction de la performance atteinte, l'évaluation des résultats de l'opérateur et la détermination des modalités et du montant de la rémunération à la performance des dirigeants ».

Toutefois, dans la présente étude, la notion de « satellite » inclut les opérateurs mais également d'autres structures publiques ou privées qui peuvent d'ailleurs être financés à parts égales par d'autres collectivités locales. A titre d'exemple, dans le sondage réalisé par Territoires conseils sur cette problématique, les syndicats mixtes étaient très majoritairement inclus dans cette notion de « satellite » par les intercommunalités répondantes. Dans une telle hypothèse, le « pilotage » ne sera pas de même nature.

Comme nous l'avons déjà précisé, l'objectif ici n'est pas d'étudier en détail les outils gestionnaires pour réaliser ce pilotage mais d'analyser la stratégie à déployer pour pouvoir le mener à bien. Pour ce faire, les acteurs rencontrés mettent en avant l'importance de l'animation du collectif d'élus en charge de représenter l'intercommunalité mais aussi la structuration d'outils de pilotage.

3.1.1 | Animer le collectif d'élus au quotidien dans leur travail de représentation

La désignation des élus pour représenter l'intercommunalité au sein des satellites les plus stratégiques pour le groupement n'est bien entendu pas suffisante pour assurer un pilotage effectif. Le pilotage ne semble être efficient qu'à la condition d'avoir préalablement défini un processus visant à la transmission, aux élus, des informations nécessaires à la prise de décision, la désignation de référents politiques et administratifs disposant d'une vision transversale mais aussi faciliter et favoriser la formation des élus.

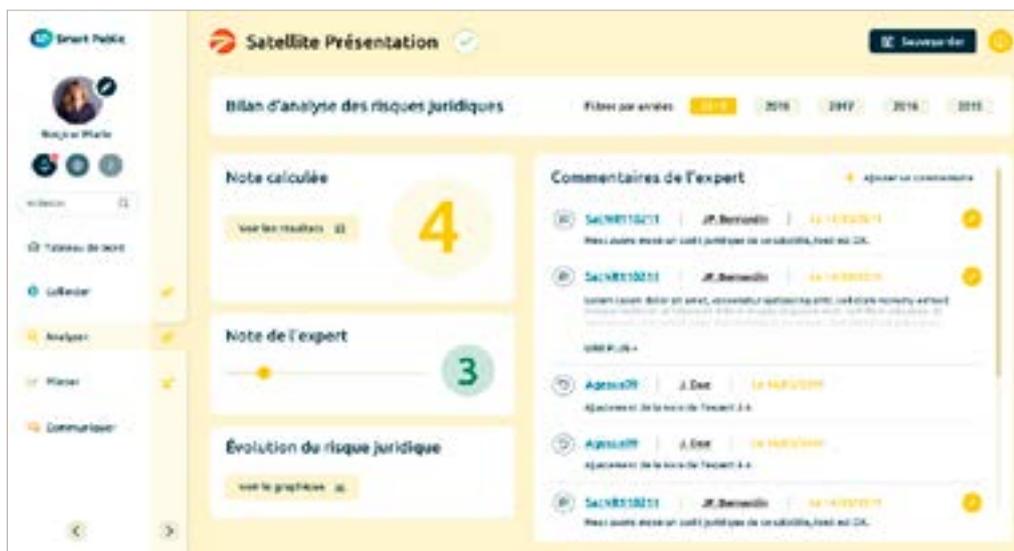
a | Transmettre aux élus les informations nécessaires à un pilotage effectif

Une très large majorité des personnes interviewées pour cette étude regrette de ne pas disposer d'une organisation qui leur permettrait de pouvoir transmettre aux élus représentant leur collectivité dans des satellites proches des informations tant sur le fonctionnement du satellite lui-même que sur la position à adopter lorsqu'ils siègent au sein de son conseil d'administration ou comité syndical. Deux types de services peuvent être missionnés pour une telle tâche :

- Les services opérationnels en lien avec les missions du satellite : plusieurs communautés de communes ont indiqué que lorsqu'une mission de service publique était externalisée au sein d'un satellite, il n'était pas rare qu'il n'y ait plus d'agents en interne pour suivre cette politique. A titre d'exemple, une communauté a transféré sa compétence en matière de déchets ménagers à un syndicat mixte et il n'y a depuis plus d'agents spécialisés dans ce domaine au sein des effectifs communautaires.
- Dans des intercommunalités de taille plus importantes, plusieurs présidents et directeurs généraux des services regrettent qu'il n'y ait pas un service en charge du suivi des satellites les plus proches. Un représentant d'une métropole déplore, en ce sens que : « les élus ne sont pas briefés en amont pour porter la stratégie métropolitaine. Cette situation s'explique dans notre cas probablement par le fait que la transformation en métropole a beaucoup occupé les services ces dernières années et qu'ils ont dû parer au plus pressé. » Une explication similaire est donnée dans d'autres territoires avec les fusions et les multiples transferts de compétence des années 2010.

Cette fonction d'accompagnement des élus dans le suivi des opérateurs est complexe car elle mêle des aspects techniques et politiques. Elle nécessite en outre une formation importante des élus qui n'ont pas toujours souhaité avoir une telle fonction de représentation ou qui y ont été favorables mais pour continuer à porter principalement les intérêts de leur commune et pas forcément se positionner dans une logique intercommunale.

Pour répondre à cet impératif, plusieurs territoires ont mis en place des outils de nature différente. Il s'agit en premier lieu de disposer des informations pertinentes sur le fonctionnement du satellite concerné. À cet égard, le département du Calvados est actuellement en train de mettre un « espace documentaire numérique sur les satellites » à la disposition de ses élus qui visent à une meilleure connaissance des structures et l'identification éventuelle de risques (cf. encadré ci-contre). Un espace documentaire sur les satellites dynamique et accessible à tous



© Smart Public

– Interview

Nathalie Payen, directrice des finances,
Département du Calvados

Quels sont les enjeux pour votre département dans le pilotage des satellites ?

Il s'agit d'un sujet ancien. En tant que collectivité grand compte, nous avons plusieurs centaines de partenaires que nous cherchons aujourd'hui à connaître, un peu comme nous le faisons avec notre patrimoine immobilier. Nous constatons un défaut de connaissance globale. Cette connaissance est souvent très cloisonnée par service. Il est indispensable qu'élus, gestionnaires et direction générale disposent tous des mêmes informations, en temps réel sur un partenaire. L'objectif n'est surtout pas d'avoir une cartographie figée, nous souhaitons, au contraire, un espace documentaire partagé et vivant.

Avant de parler de pilotage d'un satellite et d'atteinte ou non d'objectifs, le premier besoin porte sur la connaissance de son fonctionnement et sur l'existence éventuelle de risques. Cela peut sembler basique mais cela est loin d'être facile. Je travaille, par exemple, à la direction des finances, nous pouvons signer, un, deux, trois, quatre avenants à une convention et à la fin, plus personne ne maîtrise complètement le dossier et les informations sont éparpillées entre différents services.

Ce besoin est surtout apparu avec un renouvellement fort d'élus en début de mandat. L'élection des conseillers départementaux par binôme a conduit à un renouvellement des 2/3 de l'assemblée. Lorsque ces nouveaux élus sont arrivés dans les organismes associés ils étaient perdus. Nous avons des informations parcellaires mais en plus, il faut que l' élu sache à quel service le demander.

Comment réussir à compiler autant de données dans une logique dynamique et de partage ?

L'idée est partie il y a trois ans avec l'arrivée d'un nouveau directeur général des services qui a lu un article dans la Gazette sur le pilotage des satellites. Nous nous sommes rendus compte que nous souhaitions adopter une position proche de celle d'une banque qui vient scorer un client qui demande un prêt bancaire. Il s'agit, en réalité, d'une approche de risques de tiers dans une approche financière mais aussi juridique. Or, cet outil n'existait pas sur le marché.

Il s'agissait d'automatiser au travers d'un outil commun, un scoring selon des ratios connus dans le monde bancaire et de le mettre à la disposition d'élus et d'agents qui sont souvent davantage des spécialistes des politiques publiques que des finances. Nous avons donc simplement traduit ces risques par des feux rouges, verts, oranges.

En testant la version beta, nous avons rapidement découvert que certains satellites étaient bien plus financés que ce que nous pensions au service finances. Ce type d'outil permet d'avoir une approche consolidée du groupe département mais aussi une vision consolidée en interne d'un satellite en particulier.

Quels sont les satellites intégrés dans le périmètre de cet outil ?

Pour le moment, à titre personnel, je retiens le terme de « satellites » car nous avons bien un corps qui gravite autour d'un autre, dans un lien de dépendance. Mais il nous faudra choisir lorsque le règlement d'utilisation de cet outil sera établi ce qui permettra de définir les règles du jeu : qu'est-ce qu'un satellite, quels sont les documents qui devront être donnés au département, comment s'organise-t-on en interne pour gérer les satellites, etc.

Nous allons donc devoir définir un champ d'étude alors que nous comptons de nombreux organismes différents. Quel sens aurait pour nous de contrôler un établissement public administratif qui est soumis exactement au même contrôle que le département ?

Pour le moment, nous retenons déjà qu'il faut :

- Que le département accorde un financement substantiel et durable aux dépenses de fonctionnement d'une structure, au-delà de trois ans. Ce critère nous permettra d'être dans de l'analyse de structure et non de projet.
- Qu'un élu représente le département dans la gouvernance de la structure.

Sur cette base, des partenaires qui seront identifiés comme étant vraiment stratégiques et d'autres plus éloignés. L'analyse sera plus ou moins fournie en fonction de ce second classement.

Quels seront les éléments analysés par cet outil ?

Notre objectif est d'identifier les risques juridiques et financiers mais également l'éthique publique du satellite. En ce qui concerne l'analyse financière, nous partons de la liasse fiscale pour aller chercher des ratios classiques comme la masse salariale, le degré de dépendance financière, le niveau de trésorerie, etc. Nous avons également modélisé un diagnostic juridique qui s'adapte à toutes les structures (risques de prises illégales d'intérêt, existence réelle, etc.). L'outil dispose d'une batterie de ratios qui seront choisis par la collectivité en fonction du niveau de contrôle qu'elle souhaite réaliser sur chaque satellite. Pour faciliter l'analyse de ces données, des indicateurs d'alerte seront visibles automatiquement et des notes de synthèse seront établies. Cette automatisation permettra aux agents gestionnaires qui ne sont ni juristes, ni financiers d'avoir tout de même une connaissance à jour. Nous réfléchissons à terme, à croiser aussi ces indicateurs avec d'autres davantage orientés métiers, comme les grands ratios d'activité du secteur concerné.

Qui sera en charge de la collecte et du traitement des données ?

Les partenaires devront déposer sur le portail les documents qui leurs seront demandé dans le règlement d'utilisation de l'outil (procès-verbaux des conseils d'administration, statuts, liasse fiscale, etc.). Une fois que le système aura validé le dépôt, les agents des services opérationnels devront s'assurer de la complétude du dossier ou bien appuieront, le cas échéant, le satellite, pour rentrer les données. Nous avons réuni nos satellites les plus proches pour leur demander de tester cette étape. Dans certains cas, des bénévoles établissent leurs comptes à la main. A priori, ce ne sont pas ces structures qui sont notre cible prioritaire mais cela pourrait arriver. Pour répondre à cette hétérogénéité, nous avons mis en place des saisies de compte qui s'adaptent à l'importance du satellite.

L'agent départemental n'est donc pas juge et partie et ne notera pas le partenaire.

Quand serez-vous en mesure d'utiliser toutes les fonctionnalités de cet outil ?

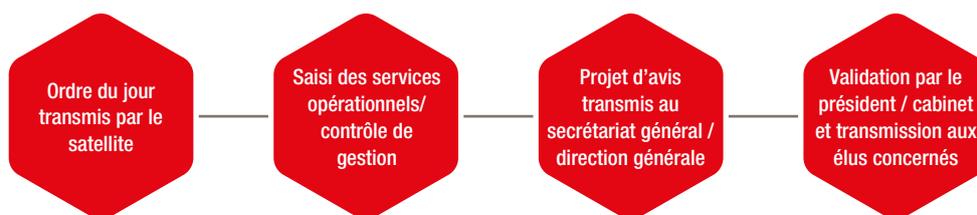
Cet outil aura nécessité plusieurs années de développement et entrera en fonction probablement à la fin de l'année 2020. Jusqu'à cette date, nous allons animer et former toute l'organisation interne autour de ce projet pour préparer les budgets 2021. Cet outil est en effet, très utile pour la préparation budgétaire, notamment en ce qui concerne l'attribution des aides. Les données nous permettent de savoir si le partenaire dispose d'une trésorerie importante ou non, s'il remplit ses obligations, etc. Autre point important, tous les élus concernés auront accès à ces informations de base, de façon transparente.

Les échanges avec des représentants d'une trentaine d'intercommunalités ont également mis en évidence le besoin des services des EPCI d'être informés en amont du calendrier des instances des EPL et des ordres du jour associés.

Pour y répondre, l'ensemble des administrateurs représentant Chartres métropole disposent d'un outil commun de gestion des assemblées. Services et élus ont ainsi accès à l'ensemble des pièces et annexes des conseils d'administration sur un seul et même support électronique.

« Lors des séances, il n'est pas rare que les élus se fassent leur propre opinion en cours de séance », témoigne un représentant d'une fédération nationale de satellites. Dans certains territoires, pour les satellites les plus sensibles, des comptes-rendus hebdomadaires d'activité ont été mis en place avec la désignation d'un référent à l'intercommunalité. D'autres collectivités ont choisi d'organiser un circuit entre tous les services concernés par le satellite pour être in fine en mesure de donner un avis tant technique que politique sur un point précis à l' élu représentant le territoire (cf. schéma ci-après). À noter que certaines intercommunalités ne parlent d'ailleurs pas de « notes » mais d'« éléments de langage ».

Exemple de circuit de validation d'une note préparatoire à la réunion du conseil d'administration ou comité syndical d'un satellite



Pour mener à bien cette transmission d'éléments de positionnement technique et politique par les services, l'animation du collectif d'élus représentant le territoire nécessite souvent la désignation tant parmi les élus que l'administration, d'un référent transversal.

b | Une coordination par des référents politique et administratif disposant d'une vision transversale

Le pilotage des satellites par grandes politiques publiques se révèle être insuffisant selon un certain nombre de praticiens interrogés pour la présente étude. En ce sens, Florian Poirier, responsable du pôle collectivités territoriales à la FEPL, souligne l'intérêt d'avoir un « élu-animateur » lorsqu'il existe plusieurs satellites stratégiques : « dans la pratique, on observe que cet élu est soit vice-président en charge des finances, soit uniquement délégué au suivi des opérateurs, comme cela est le cas à la ville de Paris ». Franck Masselus, vice-président en charge des finances et de la

prospective à Chartres métropole, considère que la nomination d'un élu en charge du pilotage des satellites « est nécessaire » pour un souci de cohérence. C'est un choix que nous avons fait lors du récent renouvellement de mandat. Une telle délégation va permettre de mettre clairement en avant la volonté d'un contrôle politique très fort sur ces outils, tant à l'égard des satellites eux-mêmes que des services de l'agglomération. Lorsqu'un vice-président préside un EPL, il ne dispose pas d'une vision suffisamment transversale. Désigner un élu référent facilite la mobilisation des différents satellites autour des projets de l'intercommunalité. Précédemment, cette tâche incombait au président de Chartres métropole ».

La question des passerelles entre politiques publiques est récurrente. Ainsi, la responsable du contrôle de gestion externe d'une communauté d'agglomération se félicite que « le président s'investisse et relaie nos travaux au sein des commissions thématiques » mais regrette, tout de même, que « tous les élus ne s'emparent pas des résultats car lorsque l'un d'entre eux est plutôt spécialiste dans un domaine il ne se sent pas légitime pour prendre position à propos d'un autre sujet. Les passerelles restent difficiles malgré notre action ». Apolline Prêtre, responsable Environnement à l'AdCF, souligne également que « la compétence GEMAPI a été créée pour lier les questions de gestion des milieux aquatiques et d'inondations avec l'aménagement du territoire. Or, lorsque la compétence GEMAPI est confiée à un syndicat, il est difficile de faire le lien avec les actions de l'intercommunalité en matière d'aménagement, avec le SCoT ou le PLUI par exemple. Si on construit la politique GEMAPI sans qu'elle soit insérée d'une manière ou d'une autre dans le PLUI ou le SCoT, cela risque d'entraîner des difficultés. Il faut que les élus soient en mesure de créer des passerelles entre les politiques publiques menées par telle ou telle institution ».

Cette problématique se rencontre également au sein des services. Lorsque le pilotage des satellites est structuré au sein de l'administration, les personnes qui en ont la charge sont généralement rattachées à la direction générale. Jean-Guy Hallo, aujourd'hui chargé de mission auprès du DGS et ancien DGS de l'agglomération de la région de Compiègne et de la Basse Automne insiste sur l'aspect transversal de cette action « qui doit être travaillée à l'échelle de la direction générale de l'intercommunalité ». Ainsi, à la métropole de Lyon, Jean-Gabriel Madinier est directeur général délégué de la métropole en charge des territoires et des partenariats. Son portefeuille inclut le pilotage des satellites mais également la relation avec les communes, la coordination de projets, la prospective, etc. Depuis plusieurs mandats, un vice-président est également en charge du contrôle de gestion externe, des délégations de service public et de l'achat public.

Ces observations vont donc dans le sens de la Fédération des EPL qui propose, dans son livre blanc de 2019, de désigner au sein de l'exécutif de chaque intercommunalité qui dispose d'un nombre significatif d'EPL un vice-président en charge des EPL mais également d'un service dédié à cette question. Dans la

pratique, « il est difficile de trouver un élu qui dispose d'une telle vision transversale et de la légitimité suffisante, constate un président, et affecter un ou plusieurs agents au suivi des satellites relève d'un choix fort. Mais force est de constater que même si cela nous demande du temps supplémentaire, une telle organisation pourrait nous en faire gagner in fine ».

c | Former les élus lorsqu'ils représentent la collectivité dans un satellite

La formation des élus pour représenter la collectivité au sein des instances dirigeantes d'un satellite représente un enjeu à deux égards :

- Pour protéger les élus contre les risques qu'ils encourent notamment en matière pénale : pour ce faire, Valérie Lamanthe, DGS de la communauté de communes Val de Morteau, indique que « l'intercommunalité a beaucoup formé les élus sur les risques de gestion de fait ou le positionnement attendu par rapport à la collectivité, même si les relations avec les associations concernent principalement les communes ». Nicolas Billebaud, magistrat à la chambre régionale des comptes de Bretagne, constate quant à lui, « une sensibilisation pas toujours suffisante des gestionnaires locaux aux risques associatifs même si bien évidemment, il est nécessaire de réaliser un bilan coût-avantage afin de déterminer là où le contrôle sera le plus efficace. La plupart des collectivités préfèrent donc orienter leur contrôle sur les délégations de service public, considérant que les enjeux sont plus importants. Il est néanmoins indispensable d'organiser un contrôle des associations les plus importantes très en lien avec le politique. Il est très fréquent de voir des conventions légères dans leurs objectifs et qui ne sont pas suivies dans le temps ».

À la communauté de communes Coutances mer et bocage, Nicolas Blanchet-Proust explique qu'« en ce qui concerne la gestion des risques, petit à petit, nous essayons de multiplier les temps d'échanges avec les associations en dehors de leur conseil d'administration où les élus sont souvent peu en capacité de s'exprimer pour défendre les intérêts de la collectivité. Cette technique nous permet d'éviter les risques juridiques et de remettre les choses à l'endroit : les élus sont désignés pour gérer l'intercommunalité et non l'association. »

- Afin que les élus comprennent le fonctionnement interne de chaque type de satellite : Béatrice Hatton et Edith Blois de la direction financière de la communauté d'agglomération Hénin Carvin soulignent l'importance pour les élus d'être sensibilisés par exemple aux grandes règles de la comptabilité privée lorsqu'ils siègent dans les instances d'un satellite. Plus spécifiquement, la FOPH propose des formations aux élus administrateurs des offices, à Paris ou en région, pour se familiariser avec le fonctionnement de ces entités. La fédération des EPL propose également ce type de formation mais selon Florian Poirier, « peu d'élus les suivent en pratique et souvent ils en bénéficient un peu trop tard. Il serait intéressant que ces formations soient rendues obligatoires, comme cela est dorénavant le cas pour les élus mutualistes (cf. encadré ci-contre) ».

La formation obligatoire des élus mutualistes depuis 2017

L'article 48 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 autorisait le Gouvernement à prendre par ordonnance des mesures visant à améliorer la formation des élus mutualistes et à attribuer aux fédérations de mutuelle une mission de formation et de prévention des risques auxquels sont confrontées les mutuelles.

L'article L. 114-25 du code de la mutualité prévoit dorénavant que « Les mutuelles, unions et fédérations proposent à leurs administrateurs, lors de leur première année d'exercice, un programme de formation à leurs fonctions et aux responsabilités mutualistes. Durant l'exercice de leur mandat, les administrateurs bénéficient, à des fins de maintien, de renforcement ou d'acquisition de compétences, d'une formation leur permettant notamment de demander la validation des acquis de leur expérience ».

2.1.2 | Structurer des outils facilitant la prise de décision par les élus communautaires

a | La création d'une culture administrative commune

« Créer une culture commune entre les cadres de la collectivité et les directeurs généraux des satellites est le principal enjeu » pour Bertrand Uguen, DGS de la métropole et de la ville de Brest. Si « la très grande différence de culture entre les collectivités et notamment les EPL s'amenuise ces dernières années », selon Florian Poirier, responsable du pôle collectivités territoriales à la FEPL, « cela s'explique par la multiplication d'outils développés par les directeurs généraux » pour Olivier Landel, délégué général de France urbaine. Parmi ceux-ci, il est possible de citer :

- La création de réunions de « comités de direction » communes : dans certains cas, comme à Chartres métropole, ces instances de travail réunissent régulièrement, sous la houlette du président de l'agglomération, les présidents des satellites et leurs directeurs généraux. Franck Masselus observe que « ces moments permettent de partager une vision commune et d'évoquer l'ensemble des sujets d'actualité ». L'expérience d'une autre DGS permet de nuancer l'intérêt de ces réunions : « Lorsque je suis arrivée à l'agglomération, pour fluidifier les relations avec les partenaires, j'ai instauré des réunions tous les mois qui ont amélioré les choses mais il ne s'y dit pas tout. Ce type de réunion permet de mieux partager les dossiers mais il ne garantit pas l'exhaustivité des informations ».
- La réalisation d'évaluations transversales de politiques publiques ;
- La mise en place de groupes métiers sans prendre en compte le statut de chacun ;
- L'organisation de moments de convivialité autour d'événements sportifs par exemple.

b | L'organisation d'un contrôle de gestion externe

Le contrôle de gestion peut être « interne », c'est-à-dire s'appliquer aux services internes de la collectivité ou bien « externe » et s'intéresser aux satellites de la collectivité.

Dans les communautés urbaines, rappelle Olivier Landel, délégué général de France urbaine, « la fonction de contrôle de gestion est née pour contrôler les relations de la collectivité avec l'extérieur ». En effet, complète Ludovic Grousset, directeur Développement et cohésion des territoires également à France urbaine, « à partir du moment où les DGS ont souhaité maîtriser les dépenses de fonctionnement, il n'était plus possible de voir des satellites non soumis aux mêmes obligations ». À la communauté d'agglomération de la région de Compiègne et de la Basse Automne, « le contrôle de gestion a récemment été renforcé avec pour première mission de mieux contrôler le tissu associatif. Nous nous sommes rendus compte qu'une fois la convention de gestion conclue, elle est tout de suite oubliée dans la gestion quotidienne des dossiers ».

Philippe Poullain, directeur de l'évaluation et de la performance à la métropole de Lyon témoigne de la complémentarité du service de contrôle de gestion externe avec les services opérationnels : « Les directions opérationnelles gèrent la relation au quotidien avec les satellites qui sont nos bras armés. Pour autant, la prise de recul est logiquement plus difficile à cette échelle. La métropole se doit de porter un regard critique par rapport à ses attentes en termes de gouvernance, de périmètre d'intervention, de bon usage du financement apporté par la métropole, etc. Or, lorsqu'on est dans l'opérationnel, on a moins le souci de cette gouvernance. Il faut également s'assurer que les élus qui représentent la métropole partagent bien la stratégie métropolitaine et qu'ils sont en capacité de la défendre. Lorsqu'il y a divergence de points de vue, il faut faire en sorte de la régler avant la réunion organisée par le satellite afin que la métropole parle d'une seule et même voix. Au niveau opérationnel, ce travail ne peut pas être fait de façon exhaustive. Nous découvrons régulièrement des associations, par exemple, dont nous ne connaissons que de façon limitée le fonctionnement. La question est donc de savoir comment notre service peut venir en renfort pour les aider à avoir ce recul ? ».

Pour Edith Blois, contrôleur de gestion à la communauté d'agglomération Hénin Carvin, « il y a une volonté des services opérationnels de mettre en place des outils techniques. Ils ne sont pas du tout hostiles à la démarche ». Pour autant, la relation entre ces services doit être pensée. Dans ce territoire, lors du précédent mandat, un comité de pilotage était composé du président, du vice-président en charge des finances et du vice-président délégué aux ressources humaines et à l'administration générale. Il était prévu que la feuille de route du service de contrôle de gestion externe soit définie en début d'année et qu'une évaluation soit réalisée en cours d'année. Selon Béatrice Hatton, directrice des affaires financières, « pour sensibiliser au mieux les élus et les services opérationnels, il faut absolument réaliser des bilans annuels qui soient utiles pour eux, dans leurs relations quotidiennes avec les satellites. Toutefois, il nous reste à construire le circuit interne pour aller du service opérationnel au contrôle de gestion. Les services opérationnels ne se sentent pas toujours légitimes pour demander des informations aux satellites par exemple ». Dans certains territoires, la demande d'un nombre trop important de données sans que celles-ci ne soient traitées par la suite, a pu être un frein au contrôle de gestion. À Brest métropole, une délibération annuelle du conseil métropolitain fixe les cinq ou six indicateurs annuels qui devront être transmis par chacune des entreprises publiques locales et qui permettront de disposer des « chiffres pertinents ». Ces données sont ensuite compilées dans le rapport annuel de la collectivité (cf. supra).

Une fois le contrôle ou l'audit réalisé auprès d'un satellite, reste à ce que des solutions soient trouvées pour répondre aux difficultés ainsi mises en avant. Ainsi, témoigne un directeur général des services d'une communauté d'agglomération, « nous avons rencontré de grandes difficultés pour rationaliser les syndicats à la suite du transfert de la compétence eau potable. Cela nous a pris plusieurs années pour dissoudre les syndicats car il a fallu trouver des compensations pour les élus concernés ». Toutefois, la mise en avant de données objectives par le biais d'un audit peut permettre de prendre plus facilement une décision. Le directeur général des services d'une communauté de communes explique, en ce sens, qu'un syndicat mixte compétent en matière de déchets va être dissous en 2020 alors que cela devrait être effectif depuis au moins cinq ans. La décision a finalement été

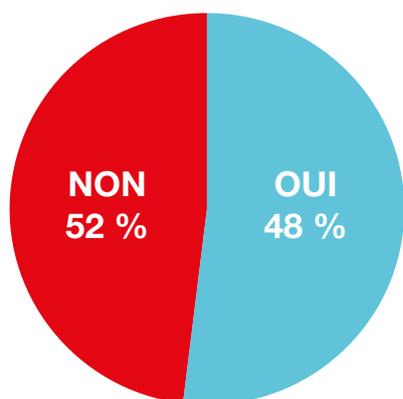
prise grâce à la réalisation d'un audit financier qui a objectivement mis en avant les difficultés financières de cette structure et ses conditions de gestion. Dans une autre communauté de communes, la reprise de l'activité de cinq associations par une société publique locale en matière de petite enfance a également été facilitée par la réalisation d'une cartographie des risques.

Sans aller jusqu'à une dissolution de structure, « quand une nouvelle structure est créée, il faut absolument se poser la question de son intérêt par rapport à l'existant et de son surcoût éventuel. De même, 10 ou 15 ans plus tard, il est nécessaire de se demander si la structure est encore utile, dans une logique d'évaluation. Ce travail est tout à fait complémentaire d'une cartographie des risques et peut être intéressant à mener en début de mandat, considère une directrice des finances de communauté urbaine ». Cette réflexion est souvent mise en avant par des présidents ou directeurs généraux de communautés après une fusion.

c | La réalisation d'une cartographie des satellites

Lors de l'enquête réalisée en mai 2019 pour la présente étude, près de la moitié des 170 intercommunalités répondantes déclaraient avoir « cartographié » ou « listé » leurs satellites. Les entretiens réalisés pour compléter ces données chiffrées démontrent clairement que d'un territoire à l'autre, ce travail de cartographie n'a pas la même signification. Les objectifs des territoires sont différents lorsqu'ils s'engagent dans cette démarche :

Avez-vous cartographié, listé les satellites de votre intercommunalité ?



- **Lister les satellites afin de connaître toutes les structures dans lesquelles siègent des élus et/ou auxquelles la collectivité verse une participation financière.** Cet objectif est notamment mis en avant en cas de fusion d'intercommunalités. À la communauté de communes du Grand Chambord, « une cartographie mentionne tous les satellites, compétence par compétence, ainsi que leur mode de financement. Il s'agit d'un document réalisé pour que les élus prennent conscience de la diversité de nos satellites. Celle-ci a d'ailleurs été présentée lors d'une réunion réunissant tous les conseillers municipaux avant l'élection dans les syndicats », explique Adeline Riverin, DGA de l'intercommunalité.
- **Sensibiliser les élus au nombre important de satellites, à leur degré de dépendance vis-à-vis de la collectivité, à leur fonctionnement respectif et à l'importance de définir une stratégie d'ensemble.** Ainsi, un DGS d'une communauté d'agglomération souligne que « nous savons bien que plusieurs associations du territoire mènent des partenariats dans tous les sens et viennent ensuite nous demander des subventions sans que nous soyons en mesure de leur rétorquer des éléments objectifs comme nous pourrions le faire si nous disposions d'un tel outil cartographique ». Pour Jean-Guy Hallo, chargé de mission auprès du DGS de l'agglomération de la région de Compiègne et de la Basse Automne, « cet outil peut être une bonne base pour s'interroger sur comment mieux mobiliser les services et les élus dans le contrôle des satellites, sans qu'il ne s'agisse directement d'un outil d'aide à la décision ».
- **Démontrer que l'action intercommunale s'inscrit dans un écosystème global et complexe composés d'acteurs publics et privés.** Valérie Lamanthe, directrice générale des services de la communauté de communes Val de Morteau, souhaiterait disposer d'un tel outil « non pas pour les élus qui sont au point sur ce sujet mais vis-à-vis de la population, des conseillers municipaux ou bien des chefs d'entreprise pour que chacun ait à l'esprit que nous travaillons dans un environnement transfrontalier, départemental et régional ».

- Être en mesure de présenter, chaque année, un panorama des relations entretenues par le groupement avec ces structures aux services de l'État, des habitants, etc. Ainsi, le vice-président en charge des Finances de Chartres métropole présente, chaque année, un bilan des actions conduites par l'agglo et ses satellites et l'état actualisé de leur coopération aux services de l'Etat (DDFIP, services préfectoraux, etc.). De même, Béatrice Caton, directrice des finances de l'agglomération d'Hénin-Carvin, souhaite que leur cartographie « permette de travailler avec le Trésor Public et de donner une lisibilité externe par rapport à des risques et des préconisations ».
- Mettre en place un système de veille et d'alerte à l'attention des élus qui siègent dans les instances de ces satellites. A l'agglomération d'Hénin-Carvin, « la cartographie nous sert à mettre en place des alertes et d'en aviser, le cas échéant, les élus qui siègent dans les instances des satellites visés ».
- Disposer d'un outil qui permette aux élus et aux services de comprendre comment s'articulent les relations entre les membres de la holding et de prendre des décisions adaptées. Christophe Degruelle, président de la communauté d'agglomération de Blois, témoigne du fait qu'« il n'y a pas de recettes transposables d'un territoire à l'autre pour organiser ses relations avec ses satellites. Le plus important est d'avoir une réflexion en trois temps : disposer d'une vision du territoire ; connaître le schéma d'acteurs et ensuite seulement, il est possible de regarder comment chaque satellite peut être piloté et trouver des solutions à chaque risque encouru ».

Ces objectifs ne sont donc pas contradictoires. Il y a plutôt une progression entre eux : de la simple liste jusqu'à l'outil d'aide à la décision quotidienne. Cette analyse par degré se retrouve dans la méthodologie retenue pour élaborer un tel outil. Comme le rappelle Nicolas Billebaud, magistrat à la Chambre régionale des comptes de Bretagne, « une cartographie permet d'abord d'« identifier ». Toutes les collectivités ne connaissent pas le périmètre de leurs satellites. Une deuxième étape vise à « classer » ces satellites souvent à l'aide de cercles concentriques selon le niveau d'enjeux (financiers, juridiques, service public fondamental ou non, sensibilité politique,

spécificités territoriales, etc.). Ce travail de base permet, dans un troisième temps, de déterminer le degré de contrôle à appliquer ». Cette méthode est celle développée par la Direction générale de la compatibilité publique en 2004 et plusieurs associations nationales représentantes de collectivités locales, dont l'AdCF et France urbaine¹.



Au Grand Lyon, Jean-Gabriel Madinier, directeur général délégué aux territoires et partenariats, explique que cette classification a permis de répartir les rôles de chacun dans le pilotage des principaux satellites : « nous distinguons, grâce à notre cartographie actuelle qui a vocation à évoluer, une soixantaine de satellites en trois niveaux ;

- Une vingtaine dont le pilotage est assuré par le service de la performance de la métropole, en lien avec les services opérationnels. Le service de la performance assiste aux réunions des instances, prépare les notes à destination des élus, etc. Dans ce cas, l'organisation est donc centralisée. Il s'agit de satellites dits « stratégiques » en raison de l'aide financière apportée par la métropole, la participation des élus au sein des instances du satellite ou du niveau d'implication de celui-ci dans les politiques publiques métropolitaines.
- Pour les satellites de deuxième rang, la direction opérationnelle a en charge leur pilotage en lien avec le service de la performance. Nous inversons les rôles.
- En ce qui concerne les satellites de troisième rang, l'intervention du service de la performance n'est que ponctuelle. »

¹ Pour aller plus loin : https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/docs_divers/guide_risques.pdf

Un pilotage direct par les élus intercommunaux

Sur la base de leur formation, de leur feuille de route et des informations transmises par les services de la collectivité, il revient aux élus de représenter la collectivité au sein des satellites dans un souci de pilotage. Au-delà des aspects relevant davantage d'un contrôle de gestion externe mené par les services, cette fonction passe dans les faits, pour ces élus, par une mission de reporting auprès de leurs pairs mais aussi, dans les collectivités aux budgets les plus importants, par une participation à une commission de contrôle financier pourtant peu répandue.

3.2.1 | Organiser le reporting des élus représentant le groupement

Les élus siégeant au sein des comités syndicaux ou conseils d'administration des satellites ont une fonction de représentation de leur collectivité d'origine. Dans ce cadre, il leur revient de dresser un compte-rendu des débats au sein de ces structures auprès de leurs pairs intercommunaux. Or, de très nombreux acteurs ont fait part du manque, voire de l'absence, de retour des élus siégeant au sein des satellites. Il n'est pas rare de rencontrer des cas où le président et les services communautaires ne savent pas si l' élu s'est rendu à une réunion, voire ne sont pas informés de la tenue de cette réunion. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette situation : manque de temps de chacun, difficile compréhension des enjeux, présence de l' élu aux réunions organisées par le satellite principalement pour représenter sa commune, etc. Cette absence de retour peut avoir des conséquences importantes.

Cette question du retour de l'information est, pour beaucoup, une question « de femmes et d'hommes ». Christophe Degruelle, président de la communauté d'agglomération de Blois,

témoigne de l'importance de la gestion du temps pour un président d'intercommunalité. « En tant que président, je considère qu'il me revient d'être présent aux réunions stratégiques de certains satellites du groupement mais je dois également pouvoir m'appuyer sur plusieurs élus qui s'engagent à tenir informés le groupement de ce qu'il se passe au sein du satellite. Le reporting des élus qu'on envoie à notre place est primordial. De l'autre côté, il faut savoir faire confiance et ne pas être paranoïaque ». À l'agglomération de Castres Mazamet, Christian Laborde, directeur général des services, explique que « le reporting a tendance à se faire naturellement, au fil de l'eau, lors de discussions informelles. En revanche, nous serrons les rangs, en remettant du politique dans la représentation de la collectivité à l'extérieur. Seuls quelques élus représentent la collectivité, ce qui nous permet d'être davantage dans le relationnel et de pouvoir dialoguer et ajuster notre position en permanence ».

La présence des services opérationnels ou du service en charge du suivi des satellites aux réunions peut également favoriser le retour d'informations. Toutefois, lorsque le satellite est piloté par plusieurs collectivités, la question de la représentation des services de seulement certaines d'entre elles, lors de ces réunions, peut poser des difficultés. Dans ce cas, « la question se règle par l'humain, sans que cela ne soit formalisé », explique un DGS.

Dans tous les cas, la loi prévoit la transmission de rapports annuels de la part de plusieurs satellites à l'attention des collectivités actionnaires ou membres. Or, dans son rapport sur les sociétés d'économie mixte locales de 2019, la Cour des comptes regrette une nouvelle fois que « L' élu mandataire [ait] peu d'obligations envers l'assemblée délibérante qui l'a nommé »¹. La Cour vise ici le rapport annuel que chaque élu représentant une collectivité au sein d'une entreprise publique locale, doit transmettre pour approbation à son assemblée délibérante, même si aucune sanction n'est prévue en cas

¹ Cour des comptes, *Les sociétés d'économie mixte locales. Un outil des collectivités à sécuriser*, 2019. Voir dans le même sens, *Cour des comptes, référé portant sur les insuffisances du cadre juridique et comptable applicable aux entreprises publiques locales*, 2017.

de manquement à cette obligation. L'article L. 1524-5 du CGCT précise seulement que ce rapport porte « notamment sur les modifications des statuts qui ont pu être apportées à la société d'économie mixte ». Dans la revue des dépenses pour 2017, l'Inspection générale de l'administration formulait un constat similaire à ce propos regrettant « le caractère formel que revêt souvent l'approbation du rapport du mandataire » alors qu'il est pourtant « essentiel pour assurer un retour d'information global sur la situation de l'EPL »¹.

Pour remédier à cette situation, la Cour des comptes comme l'IGA formulent plusieurs recommandations à l'intention du législateur mais qui peuvent d'ores et déjà être mises en œuvre dans la pratique :

- Enrichir les éléments prévus actuellement par la loi par d'autres données qui permettrait de nourrir un débat de fond : « des éléments juridiques et financiers permettant aux collectivités actionnaires d'apprécier la situation financière d'une SEM et de ses filiales directes ou indirectes, consolidées ou non, et de ses participations, et d'évaluer les risques qu'elles encourent ». Dans son livre blanc sur l'économie mixte locale, la FEPL propose, en ce sens, que le rapport intègre « l'évolution de l'actionariat, les modalités d'exercice du contrôle analogue, les modifications de statuts, la situation financière de la société et les relations contractuelles avec la collectivité territoriale concernée, les prises de participation directes et indirectes de la société au capital d'autres sociétés, les rémunérations des élus membres du conseil d'administration ou de surveillance et des dirigeants de l'EPL »².
- Prévoir que « le vote sur le compte administratif des collectivités territoriales et de leurs groupements, actionnaires d'EPL, soit précédé du débat sur le rapport du mandataire ».

Ce rapport du mandataire ne vaut que pour les entreprises publiques locales. Toutefois, Jean-Christophe Margelidon, DGA à la FOPH rappelle que « le directeur financier de l'office doit chaque année remettre un rapport financier aux membres de l'office. À défaut de précision dans les textes, cette mission incombe généralement au vice-président en charge de l'habitat ». De même, l'article

L. 5741-2 du CGCT prévoit qu'un rapport doit obligatoirement être transmis annuellement à chacun des membres d'un pôle d'équilibre territorial et rural. Toutefois, pour Michael Restier, directeur général de l'ANPP, « si ce rapport est bien transmis dans les faits, la question qui se pose est plutôt de savoir comment les élus intercommunaux se l'approprient. Dans la plupart des cas, ils n'ont pas le temps d'échanger entre eux autour des actions du PETR. Une solution pourrait être de rendre obligatoire sur la base de ce rapport, un débat au sein de chaque conseil communautaire en présence du président du PETR ».

Face à cette diversité de rapports, plusieurs territoires qui travaillent à la fluidification des relations entre intercommunalité et satellites, envisagent d'organiser un débat global et annuel à ce sujet en conseil communautaire, à partir du prochain mandat, fréquemment au moment du débat d'orientation budgétaire. À titre d'exemple, à la communauté de communes du Grand Chambord, « les élus demandent quelquefois au directeur du syndicat mixte en charge des ordures ménagères de venir expliciter le projet de budget syndical au bureau de la communauté de communes, en présence des élus qui représentent notre territoire », témoigne Adeline Riverin, directrice générale adjointe. À Brest métropole, Bertrand Uguen explique que « le rapport de l'actionnaire est présenté au conseil métropolitain société par société. Ce document est structuré en fonction de la feuille de route définie en début de mandat (cf. supra). En complément, lors de la dernière commission plénière avant le débat d'orientation budgétaire, une présentation des comptes consolidés des structures est réalisée ».

¹ IGA, Revue des dépenses 2017, *La maîtrise des risques pour les entreprises publiques locales*.

² FEPL, Livre blanc sur l'économie mixte locales. *Agilité et transparence. Optimiser l'action des entreprises publiques locales*. 2019

2.2.2 | La mise en place d'une commission de contrôle financier

a | Une commission obligatoire dès 75 000 euros de dépenses de fonctionnement

Une commission de contrôle financier est prévue par l'article R. 2222-3 du CGCT dans les communes mais également les « établissements publics communaux », dont font partie les EPCI à fiscalité propre. Parmi ces collectivités, seules sont concernées celles qui ont des dépenses de fonctionnement supérieures à 75 000 euros.

Cette commission vise à contrôler :

- Toute entreprise liée à une intercommunalité par une convention financière comportant des règlements de compte périodiques (art. R. 2222-1 du CGCT). Cet article est inséré dans un chapitre intitulé « Services gérés en application de conventions », et non plus depuis 2010 « Concessions et affermagés ». Ces dispositions semblent, de ce fait, viser non seulement les concessionnaires mais aussi les titulaires de marchés de partenariat.
- Les entreprises ou organismes qui, en vertu de la réglementation en vigueur, peuvent bénéficier de prêts ou de garanties d'emprunt de la part de l'intercommunalité (art. R. 2252-2 du CGCT)¹.

L'article R. 2222-3 précité dispose seulement que la composition de cette commission est fixée par une délibération du conseil communautaire. En 2008, la Chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes n'avait pas formulé d'observation particulière à l'égard d'une commission composée à la fois d'élus et de représentants d'usagers². Toutefois, au regard de son rôle particulier qui vise à contrôler de façon approfondie les comptes des organismes concernés, la commission des finances de l'intercommunalité ne peut pas se substituer à cette commission particulière, même si aucune disposition n'interdit que leurs membres soient communs.

b | Où en est-on dans les territoires ?

Parmi les territoires interrogés pour la présente étude, peu d'intercommunalités, à l'instar de la communauté d'agglomération du Grand Avignon (cf. encadré ci-après) ont mis en place d'une telle commission.

_ Interview

Catherine Dellong-Meng,
Responsable du contrôle de gestion externe
Communauté d'agglomération du Grand Avignon

Pourquoi avoir mis en place une commission de contrôle financier ?

Le Grand Avignon a créé cette commission en septembre 2016. Au-delà de l'obligation réglementaire à laquelle nous étions soumis, les élus souhaitaient que le contrôle des satellites soit renforcé. Un poste a donc finalement été créé auprès de la direction générale.

Cet outil nous permet de collecter et analyser des informations sur les satellites au niveau de leurs bilan et compte d'exploitation. Nous disposons ainsi d'une vision globale et prospective.

Le champ d'action de la CCF est relativement large puisqu'il inclut, au-delà des délégataires, les structures auxquelles nous versons des subventions, et des participations financières, mais également nos communes membres. Nous avons un fort taux de reversement auprès de ces dernières. Le pacte financier et fiscal que nous allons élaborer lors du prochain mandat, dans le cadre du contrat de ville, sera également suivi par cette commission.

Nous avons contrôlé 60 organismes depuis mars 2017, hors communes membres. Nous sommes partis des plus gros organismes (délégataires de service public, SEM, SPL, syndicats) jusqu'aux associations auxquelles l'agglomération verse une subvention annuelle de 10 000 euros minimum.

¹ QE n°66599, déposée par Laurence Arribagé, rép. min. JO AN du 19 mai 2015

² CRC Rhône-Alpes, 2 décembre 2008, Syndicat des eaux de la Basse-Ardèche

Comment s'organise votre contrôle ?

Nous demandons les statuts de la structure contrôlée, le dernier procès-verbal, le compte de résultat et le compte de bilan, le dernier rapport d'activité ainsi que le tableau du personnel (en équivalents temps plein). Ces données sont ensuite analysées et nous pouvons demander des éléments complémentaires lorsque cela est nécessaire. Une rencontre est ensuite organisée entre l'agent contrôleur et le président ainsi que le directeur de la structure.

Sur cette base, un nouveau travail d'analyse est réalisé et les risques sont identifiés. L'agent contrôleur rencontre alors les services opérationnels de l'agglomération et demande des éléments complémentaires à la structure, le cas échéant.

Ce travail est présenté lors des réunions des commissions thématiques de l'agglomération où les rapports d'activité et des délégataires sont débattus, afin d'offrir aux élus une analyse comptable et financière de la structure.

Cette phase préparatoire s'achève par un reporting auprès du directeur général des services de l'agglomération. Une fois le rapport validé, il est inscrit à l'ordre du jour de la commission de contrôle financier et un procès-verbal est réalisé. Cette commission se réunit tous les deux mois environ.

Quelles sont les suites données à ces contrôles ?

Une fois l'audit réalisé, nous rappelons la réglementation mais aucune sanction n'est jamais prononcée. Les préconisations peuvent également relever de l'innovation ou du changement : changer les habitudes est très dur. Or, dans le contexte financier actuel, nous n'avons plus le choix. Tout le monde doit se poser des questions.

La commission formule des propositions que l'agent contrôleur consigne pour optimiser la relation financière avec la structure concernée. Un syndicat a, par exemple, été dissout à la suite d'un contrôle. Dans un autre cas, la commission

a préconisé, pour diminuer les frais fixes d'un syndicat, qu'il serait préférable que les services ressources de cette structure soient gérés par une collectivité membre dudit syndicat et que les dépenses engagées soient ensuite réparties avec les autres collectivités membres.

Nous avons fait une synthèse des travaux de la commission au bureau une seule fois depuis sa création, pour deux syndicats et les deux plus grandes associations du territoire.

Quels sont les élus investis dans ce dispositif ?

Les membres de cette instance sont désignés par le conseil communautaire. Ils sont actuellement au nombre de sept. Il s'agit souvent de conseillers communautaires qui ont un mandat d'adjoint dans leur commune et sont délégués à une politique publique en particulier. Un seul des sept membres est adjoint aux finances dans sa commune. Nous avons changé de président au sein de l'agglomération en 2019. Jusqu'alors le nouveau président de l'agglomération était le président de cette commission de contrôle.

Quel bilan tirez-vous de ces travaux ?

Ce travail nous a permis d'élaborer une cartographie des risques globaux. Nous réalisons actuellement une synthèse de la gestion de chaque organisme contrôlé au cours de la mandature en guise de bilan de mandat, accompagnée à chaque fois, par trois recommandations. Le même travail est mené par le contrôle de gestion interne pour chacune des politiques publiques mises en œuvre par l'intercommunalité. Ces fiches seront remises aux prochains élus pour assurer la continuité.

La chambre régionale des comptes est très attentive aux comptes-rendus de la commission. Il est vrai qu'en réalisant ce travail, nous avons trouvé des situations qui ont attiré notre attention avec par exemple, l'existence de fonds de roulement très élevés dans certaines structures. Cette

procédure nous a permis de poser des questions et de régulariser la situation.

Il y a donc maintenant la connaissance qui n'existait pas avant par les élus et les services. Toutefois, tous les élus ne s'emparent pas des résultats. Ils ne s'informent pas réciproquement. La transversalité, la création de passerelles entre politiques publiques demeurent encore difficiles. Il n'existe pas, par exemple, de débat annuel du conseil communautaire qui permettrait un échange global entre élus sur la relation de l'agglomération avec ses satellites.

Comment ont réagi les structures concernées par ces contrôles ?

Les entités contrôlées sont aussi intéressées par la démarche. Au début, elles étaient un peu effrayées car peu de collectivités réalisent ce type de contrôle. Nous avons bien expliqué le cadre et la démarche et celle-ci est aujourd'hui bien acceptée. Pour quelques associations, nous avons formalisé notre approche avec un courrier du président de l'agglomération en rappelant que ce contrôle était indispensable pour bénéficier d'une subvention. Toutefois, cette situation est relativement rare.



3

RECOMMANDATIONS

- Favoriser la mise en cohérence des projets stratégiques des satellites avec le projet de territoire de l'intercommunalité

L'articulation des objectifs et de la stratégie des intercommunalités et de leurs satellites les plus proches est un enjeu majeur pour de nombreux présidents d'intercommunalité, lors du prochain mandat. Dans cette optique, les expériences développées dans cette étude incitent à :

- Définir une stratégie dans la désignation des élus qui devront représenter l'intercommunalité au sein des satellites lors du prochain mandat :
 - Désigner des élus qui seront garants du respect du projet de territoire de l'intercommunalité ;
 - Désigner des élus siégeant au sein des commissions thématiques en lien avec les compétences des satellites ;
 - Créer un comité des financeurs lorsque plusieurs collectivités locales sont représentées au sein du comité syndical.

 *Comités des financeurs créés au sein de plusieurs syndicats mixtes dont est membre la communauté de communes Coutances mer et bocage*

- Signer une charte entre l'intercommunalité et ses satellites les plus proches afin de définir des valeurs communes, fixer des objectifs et une stratégie partagée, définir des modes de coopération annuels et des espaces de dialogue, etc.

 *Charte de gouvernance entre Brest métropole et ses partenaires opérateurs*

- Généraliser les réunions annuelles des satellites et de leurs actionnaires/membres pour vérifier le partage d'une stratégie commune et échanger autour des enjeux pour l'année à venir.

 *Organisation de l'ensemble des assemblées générales des opérateurs de Chartres métropole le même jour, dans les locaux de l'intercommunalité*

- Encourager le partage de moyens afin de faciliter les synergies
 - Mutualisation de moyens humains entre satellites ou bien entre l'intercommunalité et un ou plusieurs de ses satellites ;
-  *GIE Novea*
 - Mise en cohérence des outils de communication ;
 - Mise en perspective du poids global de l'intercommunalité et de ses principaux satellites au sein d'un rapport annuel.

- Préciser le rôle des élus en charge de représenter l'intercommunalité au sein des satellites ainsi que celui de l'administration dans leur accompagnement

Les témoignages recueillis pour la présente étude ont mis en avant la difficulté rencontrée par de nombreux territoires pour expliciter le rôle des élus désignés comme représentants de l'intercommunalité. En miroir, certaines intercommunalités ont cherché à structurer leur administration afin que les élus disposent des informations nécessaires à la prise de décision. Plusieurs outils mis en avant dans l'étude pourraient être adaptés dans d'autres territoires :

- Définir explicitement le rôle de l' élu représentant l'intercommunalité au sein des organes délibérants des satellites et le former à cette fonction.

 *Charte de l' élu municipal - communautaire - syndical de la communauté de communes Sud Luberon
Feuilles de route de Brest métropole*

- Désigner un référent politique et administratif du côté de l'intercommunalité afin de disposer d'une vision transversale et de ne pas multiplier les interlocuteurs.

 *Désignation d'un vice-président notamment en charte du contrôle de gestion externe à la métropole du Grand Lyon*

- Structurer les services supports et opérationnels pour aider les élus dans leur mission de représentation :

- Organiser un contrôle de gestion externe dans les plus grandes collectivités ;
- Définir un circuit administratif permettant de préparer les éléments nécessaires aux élus représentant le groupement lors des réunions des satellites ;
- Systématiser l'envoi des ordres du jour et des comptes-rendus à un référent au sein de l'administration intercommunale.

 *Un outil commun pour la gestion des assemblées à Chartres métropole*

- Mettre en avant l'obligation de reporting des élus représentant l'intercommunalité au sein des satellites :

- Préciser dans la loi le contenu du rapport du mandataire ;
- Organiser des débats entre élus sur le fonctionnement et l'action des satellites ;

 *Débat annuel avec le directeur de certains satellites afin d'explicitier leur projet de budget à la communauté de communes du Grand Chambord*

- Mettre en place une commission de contrôle financier conformément à l'article R. 2222-3 du CGCT.

 *CCF de la communauté d'agglomération du Grand Avignon*

- Favoriser une culture administrative commune :

- Organiser des « codir » ouverts aux directeurs généraux des satellites ;
- Favoriser des groupes métiers à l'échelle du territoire sans tenir compte de la structure d'origine des personnes concernées.





ANNEXES

Liste non exhaustive des personnes rencontrées

Nicolas Billebaud, Magistrat, Chambre régionale des comptes de Bretagne

Nicolas Blanchet-Proust, Directeur général des services,
Communauté de communes Coutances mer et bocage

Edith Blois, Contrôleuse de gestion, Communauté d'agglomération d'Hénin Carvin

Francis Boutes, Président, Communauté de communes des Avants-Monts

Catherine Dellong-Meng, Responsable du contrôle de gestion externe,
Communauté d'agglomération du Grand Avignon

Claudine Dupuy, Directrice générale des services,
Communauté d'agglomération Territoire de la Côte Ouest

Thierry Durand, Directeur général des services,
Communauté de communes Pays de Fontenay Vendée

Jean-Luc Fort, Directeur associé, Smart Public

Christophe Degruelle, Président, Communauté d'agglomération de Blois

Laurent Goyard, Directeur général, Fédération nationale des Offices publics de l'habitat

Ludovic Grousset, Directeur développement et cohésion des territoires, France urbaine

Jean-Guy Hallo, Chargé de mission auprès du directeur général des services,
Communauté d'agglomération de la région de Compiègne et de la Basse Automne

Béatrice Hatton, Directrice des affaires financières, Communauté d'agglomération Hénin Carvin

Christian Laborde, Directeur général des services,
Communauté d'agglomération de Castres Mazamet

Valérie Lamanthe, Directrice générale des services, Communauté de communes du Val de Morteau

Olivier Landel, Délégué général, France urbaine

David Lebras, Délégué général, Association des directeurs généraux des communautés de France

Didier Locatelli, Consultant

Frédérique Lovisolo, Directrice générale des services, Communauté territoriale Sud Luberon

Jean-Gabriel Madinier, Directeur général délégué Territoires et partenariats

Jean-Christophe Margelidon, Directeur général adjoint, Fédération nationale
des Offices publics de l'habitat

Franck Masselus, Vice-président aux finances et à la prospective, Chartres métropole

Nathalie Payen, Directrice des finances, Département du Calvados

Florian Poirier, Responsable du pôle collectivités territoriales, Fédération des élus
des entreprises publiques locales

Valérie Pouget, Directrice générale des services, Communauté de communes de Blaye

Philippe Poullain, Directeur de l'évaluation et de la performance, Métropole du Grand Lyon

Apolline Prêtre, Conseillère environnement, Assemblée des Communautés de France

Michael Restier, Directeur, Association nationale des Pôles d'équilibre territoriaux
et ruraux et des Pays

Adeline Riverin, Directrice générale adjointe, Communauté de communes du Grand Chambord

Bertrand Uguen, Directeur général des services, Brest métropole et ville de Brest

Liste des abréviations

AdCF	Assemblée des communautés de France
ADF	Association des départements de France
AMF	Association des maires de France
ANPP	Association nationale des pôles territoriaux et des pays
CCF	Commission de contrôle financier
CE	Conseil d'Etat
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CIAS	Centre intercommunal d'action sociale
CRC	Chambre régionale des comptes
CRTC	Chambres régionales et territoriales des comptes
DATAR	Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale
DDFIP	Direction départementale des finances publiques
DGA	Directeur(rice) général(e) adjoint(e)
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGS	Directeur(rice) général(e) des services
DSP	Délégation de service public
EPCC	Établissement public de coopération culturelle
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
EPFL	Établissement public foncier local
EPIC	Etablissement public industriel et commercial
EPL	Entreprise publique locale
FEPL	Fédération des entreprises publiques locales
FOPH	Fédération nationale des offices publics de l'habitat
GEMAPI	Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
GIE	Groupement d'intérêt économique
IGA	Inspection générale de l'administration
INET	Institut National des Etudes Territoriales
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
MNT	Mutuelle Nationale Territoriale
NOTRe	Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OPH	Office public de l'habitat
PETR	Pôle d'équilibre territorial et rural
PLUI	Plan local d'urbanisme intercommunal
QE	Question écrite
RFFP	Revue Française des Finances Publiques
SCoT	Schéma de cohérence territoriale
SEM	Société d'économie mixte
SEMOP	Société d'économie mixte à opération unique
SJF	Syndicat des juridictions financières
SPL	Société publique locale
VP	Vice-président(e)



BANQUE des
TERRITOIRES



AdCF
INTERCOMMUNALITÉS
DE FRANCE

Territoires Conseils
un service Banque des Territoires

banquedesterritoires.fr



| **@BanqueDesTerr**