

Charte des Entreprises publiques locales

**Adoptée par le Conseil d'administration de la FedEpl
le 9 juillet 2020**

Depuis son apparition au début du XXe siècle, dans un environnement en permanente évolution, la gamme des Entreprises publiques locales a toujours su à la fois se consolider et se renouveler. Cela lui a permis de se positionner comme un mode d'intervention toujours apprécié dans des territoires, dans des métiers et dans des contextes de plus en plus diversifiés. Ce succès repose sur une alchimie gagnante et unique, commune à toutes les composantes de la gamme, qu'il s'agisse des Sem, des Spl ou des Semop.

Les Entreprises publiques locales sont en effet des sociétés d'un type unique. Si elles comptent près de 30.000 équivalents dans tous les autres pays d'Europe et s'inscrivent dans cette dynamique d'ensemble, elles n'en sont pas moins en France les seules entreprises de droit privé exerçant une mission d'intérêt général et dont une part significative du capital est détenue par une ou plusieurs collectivités locales, obligatoirement représentées par des élus dans les instances de gouvernance.

Ces caractéristiques propres aux Epl les démarquent nécessairement des autres entreprises publiques ou privées. La singularité des Epl ne saurait toutefois être réduite à cette approche juridique qui ne fait que poser un cadre.

Elle tient essentiellement à un panel de 6 singularités apparues dès leur apparition et entretenues depuis, dont la connaissance permet de comprendre les logiques à l'œuvre lorsque les Epl interviennent dans les territoires. L'économie mixte locale est en effet indissociable de l'agrégation de l'ensemble de ces caractéristiques, qui sont à l'origine de son succès et sans lesquelles elle perdrait son identité et sa plus-value :

- La maîtrise politique
- La transparence
- Le management d'entreprise
- L'intérêt général territorial
- Le partenariat
- La réponse globale

Tel est l'objet de la présente Charte que la FedEpl entend promouvoir cette Charte auprès de l'ensemble des acteurs de l'action publique locale. Au premier rang desquels les Epl, afin qu'elles s'y réfèrent dans leur Code de déontologie qu'elle les invite à adopter et dont la FedEpl elle-même s'est dotée.

La maîtrise politique

La maîtrise politique est au cœur de l'identité de toutes les Entreprises publiques locales. Les Sem ont progressivement permis aux collectivités locales d'intervenir dans le champ économique selon un mode innovant et insolite, au regard de la culture française marquée par l'absence de solution intermédiaire alternative entre le tout public et le tout privé. L'élargissement de la gamme aux Spl puis au Semop s'est inscrite dans cette clef de voûte. Les collectivités territoriales sont sans discontinuer depuis les lois fondatrices de la décentralisation les décisionnaires incontournables du choix de constituer une Epl et de lui confier une mission de service public ou d'intérêt général pour mettre en œuvre certaines de leurs compétences. Les collectivités sont également le 1^{er} acteur de la gouvernance des Epl dont elles sont actionnaires.

Ce rôle central des élus au sein des Epl, est garanti par la représentation obligatoire des collectivités territoriales par les élus locaux dans les instances de gouvernance des Epl.

Il est également conforté par le statut de l' élu représentant de la collectivité dans une Epl qui est clairement sécurisé et précisé par les textes. Ce statut de l' élu administrateur :

- permet à tout élu d'une collectivité, peu importe ses délégations, d'être désigné représentant de la collectivité dans une Epl, et de présider cette dernière ;
- offre une protection juridique sur mesure aux administrateurs dans l'exercice de leurs fonctions ;
- permet pleinement aux élus administrateurs d'une Epl de participer aux travaux, délibérations et votes de leur collectivité relatifs à cette Epl, à l'exception de l'incompatibilité liée à la présence des élus des Epl dans les commissions d'appel d'offres lorsque leurs Epl sont candidates.

Cette maîtrise politique des Epl ne relève d'aucun courant idéologique. Le vote à l'unanimité des deux assemblées, à six reprises depuis 1983, de tout leur cadre législatif et le fait que l'on trouve parmi les 11 000 élus présidents et administrateurs d'Epl des femmes et des hommes de toutes les sensibilités politiques, en sont des preuves tangibles.

Le mouvement des Epl est également engagé pour que cette maîtrise politique soit pleinement opérationnelle au sein des filiales constituées par les Sem.

En leur qualité de membre du mouvement des Epl et de leur Fédération, les Sem, Spl et SemOp françaises affirment leur attachement à la maîtrise politique de toutes les composantes de la gamme et s'engagent à mettre en œuvre les conditions permettant aux élus représentants des collectivités locales de pleinement assurer leur mission de pilotage, de contrôle et d'impulsion stratégique.

La transparence

La société française est engagée dans un mouvement volontariste et durable en matière de transparence, qu'il s'agisse d'action publique ou de vie des entreprises. Ce mouvement s'accompagne d'exigences accrues en matière de transparence des décisions et des rémunérations, comme en matière de déontologie.

La gamme des Epl a été pionnière sur cet enjeu. Les Epl sont ainsi les sociétés les plus contrôlées de France, le contrôle opéré par les élus étant complété par un grand nombre de règles garantissant leur transparence.

Quatre types différents d'acteurs au moins sont parties prenantes à ce contrôle :

- Les collectivités locales actionnaires donnent leur accord pour toute évolution substantielle de leurs Epl, de leur gouvernance comme de leur activité, et sont régulièrement destinataires d'informations et rapports. Elles exercent plus particulièrement sur les Spl un contrôle analogue à celui qu'elles assurent sur leurs propres services, contrôle opéré par les élus eux-mêmes.
- Les services de l'État exercent un contrôle de légalité sur les délibérations des collectivités territoriales décidant de la création d'une Epl, fixant le montant de leur participation au capital social et approuvant les statuts de la société, mais également sur les délibérations relatives aux conventions passées entre les Epl et les collectivités territoriales ainsi que sur les marchés et contrats conclus entre les collectivités territoriales et les Epl. L'Agence nationale de contrôle du logement social (Ancols), la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) et l'Agence française anticorruption (AFA) disposent d'autres prérogatives de contrôle.
- Les Epl sont soumises à des obligations vis-à-vis des juridictions financières à travers les contrôles opérés par les Chambres régionales des comptes.
- Les Epl sont tenues, au titre du statut de société anonyme, de se conformer aux dispositions du Code de commerce et demeurent, depuis la loi Pacte de 2019, les seules PME soumises à l'obligation de s'attacher les services de commissaires aux comptes.

En leur qualité de membre du mouvement des Epl et de leur Fédération, les Sem, Spl et SemOp françaises affirment leur positionnement d'entreprises les plus contrôlées de France, et s'engagent à mettre en œuvre les conditions permettant à leurs élus et à leurs dirigeants d'exercer leurs missions dans un cadre exemplaire en matière de transparence.

Le management d'entreprise

La souplesse d'intervention et la gouvernance d'entreprise sont reconnues comme des atouts majeurs des Epl. Elles sont ainsi considérées par les dirigeants d'Epl comme la valeur ajoutée première de la gamme Epl.

Les Entreprises publiques locales sont en effet des sociétés anonymes relevant principalement du Code de commerce, et donc du droit privé. En introduisant la gestion d'entreprise de droit privé au sein de la sphère publique locale, les Epl ont fait émerger une nouvelle culture, complémentaire de celle prévalant jusqu'alors dans les collectivités territoriales. Tout en conservant un haut degré de contrôle et d'implication des acteurs publics, nombre d'avantages en ont été tirés, de la souplesse de fonctionnement – en particulier en matière de comptabilité et de ressources humaines – en passant par l'obligation de dégager des ressources financières propres ou l'accès élargi aux financements du fait de leur capacité, à la différence des collectivités territoriales, à s'inscrire dans une relation bancaire globale. Il en résulte une grande agilité d'intervention et une forte capacité d'innovation.

A travers ce statut d'entreprise, les Epl remplissent une fonction de catalyseurs de développement des territoires. Les Epl font tout d'abord figure de leviers de financement des projets territoriaux, en accroissant la capacité financière des collectivités locales. Leur fonctionnement est en effet apprécié par pour les banques qui souhaitent investir et accompagner des projets locaux. Les Epl peuvent tout d'abord comme toute entreprise s'inscrire dans une solution globale de prêts, de dépôts, de placements, tout en mobilisant rapidement leurs fonds propres pour ne pas faire porter la charge du financement des projets uniquement aux banques et à leurs différents types d'actionnaires. Elles suivent également un *business model* dont il est facile d'évaluer les risques. Elles peuvent enfin se prémunir du soutien financier (garantie rarement sollicitée) et politique des collectivités qui en sont actionnaires.

Pour conforter cette gouvernance d'entreprise, les Epl s'appuient sur un couple présidence-direction fonctionnant en harmonie et complémentarité, et pour lequel il existe plusieurs options d'organisation : président et directeur général, président directeur général et directeur, ou président directeur général et directeur général délégué dans les autres cas. Il convient de veiller à ce que la gouvernance effective soit toujours en adéquation avec la solution retenue.

Le rôle du directeur est essentiel. Homme de synthèse et manager, il est la clef du système, propre à l'Epl, qui permet de traduire un projet politique en commande technique tout en garantissant à la collectivité un contrôle régulier de la mise en œuvre. Choisi par le président de l'Epl, en accord avec son conseil d'administration, il travaille en relation étroite avec lui et avec les services des collectivités, tout en conservant sa liberté de parole et de jugement. Il est responsable de la bonne information des administrateurs de même que le président est garant de la clarté des débats et des décisions prises par le conseil d'administration. Il ne peut être jugé que sur des critères professionnels et moraux.

Chaque Epl attache, à travers le recrutement et la formation, une importance prioritaire à la compétence professionnelle de son personnel, gage de la qualité de ses interventions et qui constitue sa principale richesse.

En leur qualité de membre du mouvement des Epl et de leur Fédération, les Sem, Spl et SemOp françaises affirment l'atout que constitue leur management et leur gouvernance d'entreprise au sein de la sphère publique en complément de l'intervention des collectivités locales, et s'engagent à se doter des outils de gouvernance d'entreprise qui permettent aux Epl d'anticiper les évolutions de leurs activités et d'encadrer leurs risques, pour ainsi être à la fois agiles et sécurisées.

L'intérêt général territorial

Les Entreprises publiques locales assurent la permanence de l'action publique dans tous les types de territoires. Les Sem, les Spl et les SemOp sont ainsi investies dans des missions de proximité et de cohésion qui auraient des difficultés à être assurées en leur absence, comme le montre leur développement dans des activités peu rémunératrices, telles que la gestion de certains équipements de tourisme ou de culture, des réseaux d'eau, d'assainissement et de très haut débit dans les communes rurales, ou encore les services à la personne.

L'économie mixte locale joue également un rôle d'accélérateur des transitions. Les actions initiées dans le cadre de la transition numérique sont de plus en plus fréquentes, comme celles relatives à la transition écologique. La gestion des déchets, du cycle de l'eau, et surtout la production et la distribution d'énergie font partie des domaines dans lesquels la croissance des Epl est la plus spectaculaire depuis plusieurs années, tant en nombre qu'en volume d'activité. Le rôle moteur qu'elles jouent en matière de cœur de ville et de revitalisation des centres-bourgs est une autre expression des solutions qu'elles peuvent apporter pour la transformation des territoires.

Les Sem, les Spl et les SemOp sont au cœur d'un écosystème sur lequel leurs actions ont des retombées majeures sur la durée. En passant des contrats avec des fournisseurs locaux, en nourrissant la consommation à travers les salaires qu'elles versent et en investissant massivement, elles sont créatrices de richesse au bénéfice des territoires. Si le versement de dividende est pratiqué par certaines Epl, spécifiquement dans certains secteurs à forte mobilisation capitalistique, leurs actionnaires privilégient le plus souvent une affectation des résultats vers l'investissement et ainsi des perspectives de long terme dans une logique de développement territorial.

Les Epl ont un engagement moderne et très fort dans la démarche de responsabilité sociétale des entreprises qu'il s'agisse de responsabilité économique (stratégie d'entreprise intégrant les effets des transitions énergétique et environnementale, relations équilibrées avec les fournisseurs et clients, priorité au tissu local de TPE/PME...), de responsabilité sociale (non-discrimination, équilibre vie privée/vie professionnelle, insertion, cohabitation entre générations ...) et de responsabilité environnementale (collecte, tri et valorisation des déchets, bilan environnemental...). Ainsi, de nombreuses Epl sont engagées dans des démarches visant à mesurer et à affirmer les externalités positives de leur activité sur les acteurs qui composent leur environnement.

En leur qualité de membre du mouvement des Epl et de leur, les Sem, Spl et SemOp françaises affirment leur ancrage territorial, leur responsabilité sociale et environnementale, et leur rôle d'entraînement de leur écosystème territorial. Ces Epl s'engagent à privilégier le long terme et le tissu économique local dans leurs choix stratégiques.

Le partenariat

Les trois types d'Entreprises publiques locales composant la gamme s'inscrivent dans une vision résolument partenariale de l'action publique dans les territoires. Si les collectivités locales en constituent toujours le pivot (65 % de leur actionnariat), la composition de leur actionnariat multiplie les possibilités de coopération avec différents acteurs et parties prenantes.

Les partenariats peuvent revêtir plusieurs formes : public-privé dans le cadre des Sem ou des SemOp, et public-public en associant des collectivités locales de même échelon ou d'échelons différents dans des Sem et évidemment des Spl, mais aussi en réunissant des collectivités locales et l'État dans des Sem.

En mêlant de cette manière collectivités territoriales d'échelons différents, institutions financières, grandes entreprises publiques comme privées et acteurs locaux (PME, associations, organismes consulaires, particuliers, etc.), cet *affectio societatis* permet de réunir dans une même entité et derrière un objectif commun, des parties prenantes aux intérêts au premier abord divergents et aux savoir-faire différents. **Il en résulte une plus grande efficacité de l'action publique territoriale, permise par la prise en considération des intérêts des parties prenantes et par la complémentarité des compétences et des capacités financières mobilisées.**

La plus-value de la Sem et de la SemOp repose largement sur l'implication commune de collectivités locales et de partenaires économiques, industriels ou financiers partageant la même finalité d'action à long terme au service de l'intérêt général, dans le respect de l'équilibre financier des opérations et de la société.

Dans de nombreuses Epl, cette vocation partenariale est affirmée et structurée à travers un pacte d'actionnaires.

En leur qualité de membre du mouvement des Epl et de leur Fédération, les Sem, Spl et SemOp françaises affirment leur ADN d'opérateur de coopération et de mutualisation entre collectivités et/ou entre collectivités et acteurs économiques. Ces Epl s'engagent à mettre en place une organisation permettant une implication et une expression de tous leurs membres. Les Sem et SemOp s'engagent spécifiquement à créer les conditions permettant aux partenaires des collectivités de mettre à la disposition de l'Epl leur professionnalisme et leur capacité d'appréciation économique des projets.

La réponse globale

La décennie 2010/2020 a consacré le positionnement singulier des Epl auprès des collectivités par leur capacité à être au plus près des besoins exprimés par les élus et à adapter rapidement leurs stratégies.

Au moment où les collectivités ont été confrontées à une raréfaction durable de leurs ressources financières et où les élus ont clairement exprimé le besoin d'une meilleure vision d'ensemble de l'action publique territoriale, les Epl ont été les 1^{ères} à s'orienter vers une approche globale des services publics.

Cette approche globale de l'action publique locale s'est traduite par le développement d'activités complémentaires adaptées aux besoins identifiés localement. La diversification d'activité est au cœur du redéploiement des Epl. Il s'agit principalement pour les Epl d'investir de nouveaux segments de leurs marchés traditionnels, d'anticiper des évolutions de leurs secteurs d'activité et d'y développer des synergies, des coopérations entre les activités, mais aussi d'améliorer la rentabilité globale de l'entreprise, d'anticiper une évolution des besoins sur le territoire ou de maîtriser tout ou partie de la filière.

Il s'agit également pour les élus de favoriser l'attractivité et/ou le rayonnement de tout un territoire en confiant à une même Epl la gestion de plusieurs équipements (culturels, de loisirs, touristiques, sportifs, de développement économique, etc.) dont la complémentarité doit se lire à cette échelle.

Ces stratégies s'inscrivent clairement dans le respect de la notion de complémentarité d'activités dont le périmètre a été sensiblement clarifié depuis plusieurs années par le législateur et la jurisprudence.

Cette approche globale de l'action publique locale s'est également organisée à travers des stratégies de filialisation permettant une approche « sur mesure » des projets. La complexité croissante des projets a conduit les Sem à proposer aux collectivités une approche nouvelle reposant sur la création de filiales permettant de porter des projets avec des partenaires spécifiques, de mobiliser des investisseurs dédiés et de développer ainsi une nouvelle activité dans une société dédiée. Les filiales de Sem, dont les créations interviennent obligatoirement dans le champ des compétences listées à l'objet social de leur Sem actionnaire, concourent ainsi pleinement à la poursuite de missions d'intérêt général. L'accompagnement des Sem dans le pilotage et le suivi de leurs filiales est une priorité pour le mouvement.

En leur qualité de membre du mouvement des Epl et de leur Fédération, les Sem, Spl et SemOp françaises affirment leur capacité à développer des activités complémentaires et des modes d'interventions novateurs pour permettre une approche globale de l'action publique locale, et s'engagent à toujours adapter leurs stratégies aux besoins identifiés par les élus locaux.

Comité de déontologie

Le Comité de déontologie de la FedEpl éclaire le Président et le Bureau sur l'interprétation et l'application par la Fédération des affirmations et engagements énoncés dans la présente Charte, comme des règles énoncées dans le Code de déontologie.

Il peut également connaître des situations d'Epl et de collectivités territoriales et joue à cet égard un rôle de conseil et d'assistance.

De façon générale, il participe par ses avis et recommandations, au respect des principes énoncés dans la présente Charte et le Code de déontologie.

Sa vocation est de conseiller et d'éclairer, elle n'est ni d'ordonner, ni de sanctionner, ni de dénoncer.

Il peut à cette fin émettre des avis et recommandations, mais ne dispose d'aucun pouvoir de décision ou de sanction.

Le Comité peut être saisi par le Président de la FedEpl et par le Bureau. Il peut également se saisir de toute question déontologique de portée générale, mais pas de cas particulier ou de situations individuelles.

Dans ce cadre, le Comité organise ses travaux comme il l'entend.

La composition du Comité est arrêtée par le Conseil d'administration pour un mandat de 3 ans renouvelable. Le Comité comprend des membres du Conseil d'administration de la FedEpl mais pas du Bureau, et des personnalités extérieures dont l'une d'entre elle assure la présidence.