

## Préconisations et pistes d'actions pour structurer le pilotage des Epl par leurs collectivités locales actionnaires Juillet 2020

De nombreuses collectivités territoriales françaises mobilisent un nombre significatif de Sociétés d'économie mixte (Sem), Sociétés publiques locales (Spl) et Sem à opération unique (SemOp) dont elles sont actionnaires pour porter leurs politiques publiques.

Les actions de ces Entreprises publiques locales (Epl) sont par nature étroitement liées aux objectifs des collectivités en matière de service public, d'intérêt général et d'efficacité de l'action publique.

Pour les collectivités comme pour les Sem, Spl et SemOp, la mise en œuvre d'un pilotage structuré des Epl doit permettre de :

- S'assurer de la mise en œuvre des objectifs et orientations politiques par les Epl
- Disposer d'une vision globale de l'action publique locale à l'échelle d'un territoire
- Renforcer la gouvernance des Epl par les élus
- Garantir la spécificité et la réactivité de la gestion d'entreprise des Epl
- Poser un cadre partagé en matière de transparence et de déontologie
- Favoriser les économies d'échelle et les partenariats entre Epl

**Cette note est conçue comme une boîte à outils. Inspirée des expériences recensées auprès des collectivités locales et de leurs Epl, elle propose des actions concrètes et opérationnelles qui ont vocation à être adaptées aux spécificités et contextes locaux. Ces pistes d'actions s'inscrivent dans la mise en œuvre du Livre blanc sur l'économie mixte locale publié par la FedEpl en octobre 2019.**

En engageant tout ou partie des actions présentées, les collectivités ayant un nombre significatif d'Epl, et les élus et dirigeants de leurs Sem, Spl et SemOp, pourront ensemble :

- Créer un sentiment d'appartenance à une même « communauté de destin » ;
- Passer d'une relation de contrôle à une relation de coopération ;
- Appuyer pleinement la gouvernance des Epl sur les élus.

Les démarches mises en œuvre pourront être formalisées à travers l'adoption d'une charte de gouvernance entre la collectivité et ses Epl dont cette note pourrait être la trame.

Certaines de ces initiatives sont applicables à d'autres opérateurs des collectivités que les Epl.

## Un dialogue organisé entre les collectivités et leurs Sem, Spl et SemOp

Il revient aux collectivités locales de créer les conditions d'un dialogue permanent avec leurs Epl qui portent une part significative des politiques publiques locales.

Ce dialogue doit porter sur la stratégie territoriale et ainsi permettre aux Epl de partager la vision à long terme portée par la collectivité, de contribuer à enrichir cette vision stratégique et d'adapter leurs stratégies d'entreprise en cohérence avec les grandes orientations retenues. Il doit également porter sur les dimensions opérationnelles (mode d'intervention, calendrier...), sur les stratégies financières de la collectivité et de ses opérateurs, ou encore sur les enjeux de gouvernance et de déontologie.

Ce dialogue doit s'appuyer sur des interlocuteurs clairement identifiés, sur une organisation basée sur des « points de rencontre » tout au long de l'année et sur des dispositifs permettant un suivi d'activité régulier. Il doit impérativement respecter l'autonomie de gestion inhérente à chaque opérateur.

Dans ce cadre, afin de structurer cette mission de pilotage des Epl, la FedEpl est favorable à ce que les collectivités locales :

- ❖ Désignent au sein de leur exécutif un adjoint ou un vice-président ayant pour délégation le suivi des opérateurs de la collectivité dont les Epl. Cet élu sera l'interlocuteur politique des présidents des opérateurs.
- ❖ Se dotent au sein de leur administration d'une équipe dédiée, pour tout ou partie de son activité, au suivi des opérateurs. Ces collaborateurs devront être formés à la gouvernance et au fonctionnement d'une Epl. Les opérateurs s'engagent à désigner un interlocuteur technique à cette direction.
- ❖ Mettent en place des indicateurs annuels de mise en œuvre des politiques publiques transversales (énergie, emploi, insertion, accessibilité...) qui pourront être intégrés dans des conventions pluriannuelles d'objectifs signées avec chaque opérateur.

La FedEpl a également identifié des initiatives qui concourent à un dialogue régulier entre les collectivités et les Entreprises publiques locales :

- ❖ Organisation de « points de rencontre »
  - *Conférence des opérateurs*, rassemblant tous les élus représentants la collectivité au sein des opérateurs et leurs dirigeants pour partager les orientations à mettre en œuvre par les opérateurs ;
  - *Séminaire des présidents d'Epl*, pour partager les enjeux de gouvernance politique des opérateurs ;
  - *Séminaire des dirigeants de la collectivité et des Epl*, visant à partager un état d'avancement des engagements et à alimenter les réflexions de la collectivité sur des thématiques précises ;
  - *Réunion de coordination par Epl*, rassemblant l'élu en charge des Epl au sein de la collectivité, le président et le dirigeant de l'Epl, visant notamment à mettre en cohérence les choix de gestion de la collectivité et de l'Epl.
- ❖ Invitation des dirigeants des Epl à participer à des comités de direction élargis de la collectivité locale.

## L'enjeu central de la participation effective des élus à la gouvernance des Epl

La gouvernance des Epl par les élus est constitutive de l'ADN des Sem, Spl et SemOp. Il revient à la collectivité de veiller à ce que ses élus soient en situation d'exercer cette gouvernance et l'ensemble de leurs missions. Le statut de l'élu mandataire d'une collectivité dans une Epl est précisé par le Code général des collectivités locales. Dans ce cadre :

- Tout élu d'une collectivité, peu importe ses délégations, peut présider une Epl ;
- Les administrateurs d'une Epl participent aux travaux et votes de leur collectivité relatifs à cette Epl, à l'exception de la commission d'appel d'offres si l'Epl est candidate.

Afin d'affirmer le positionnement du conseil d'administration ou de surveillance de chaque Epl comme instance de décision en matière d'orientations stratégiques de l'opérateur, il convient de créer les conditions d'une pleine appropriation de ces instances par les administrateurs élus représentants des collectivités.

La FedEpl invite ainsi les collectivités à :

- ❖ Assurer la présence des élus administrateurs aux réunions de gouvernance des opérateurs (conseil d'administration/surveillance, assemblée générale).
- ❖ Envoyer à chaque administrateur les positions de la collectivité sur les points à l'ordre du jour des conseils d'administration des Epl. Pour cela, les Epl communiqueront l'ordre du jour au service en charge du suivi des Epl, 5 jours en amont.

En parallèle, la FedEpl invite les Epl à :

- ❖ Former les nouveaux administrateurs élus désignés par les collectivités, dans l'année de leur désignation.
- ❖ Remettre à chaque nouveau président d'Epl une liste d'informations lors de sa prise de poste, parmi lesquelles :
  - Gouvernance et stratégie d'entreprise : statuts, pacte d'actionnaires, pv des organes de gouvernance, contrôle analogue des Spl, plan stratégique...
  - Organisation et fonctionnement de l'entreprise : organigramme, délégations de signature, charte déontologique et règlement intérieur, rémunérations des élus et des dirigeants, bilan social...
  - Etat financier et situation contractuelle : comptes sociaux, trésorerie, tableaux de bords financier, établissements bancaires, participations de l'entreprise et engagements financiers liés, rapports du CAC, contrats en cours notamment avec les collectivités actionnaires...
  - Contrôles et contentieux : état des procédures judiciaires, et contrôles en cours ou passés des CRC, des services fiscaux, de l'URSSAF et de l'ANCOLS...
  - Représentation : présence dans des organisations extérieures (CR2H, Ceser...), adhésions à des réseaux élus/professionnels, sponsoring...
- ❖ Proposer au service en charge du suivi des Epl d'assister à certains comités préparatoires se tenant en amont des conseils d'administration/surveillance.
- ❖ Adresser les procès-verbaux des réunions statutaires au service en charge du suivi des Epl, en plus de l'envoi aux services préfectoraux.

La bonne gouvernance des Epl repose également sur un choix clair entre la dissociation ou le cumul de la présidence et de la direction générale. La FedEpl rappelle l'entière sécurité juridique des deux options et la pleine liberté de choix des collectivités locales. Une fois le choix retenu, la FedEpl invite les collectivités à veiller à la parfaite adéquation entre le modèle de gouvernance retenu et la réalité opérationnelle.

## Des engagements concrets en matière de transparence, de déontologie et de mixité

L'exercice de leurs missions par les élus et les dirigeants des Epl doit être exemplaire qu'il s'agisse de transparence, de déontologie et de mixité. La FedEpl préconise ainsi que :

- ❖ La collectivité actionnaire de référence d'une Epl s'engage à assurer la représentation de ses élus minoritaires au sein du conseil d'administration de l'Epl, lorsque la configuration de cette instance de gouvernance le permet.
- ❖ Les désignations d'administrateurs au sein d'une Epl respectent une exigence de mixité lorsque la collectivité désigne au moins deux représentants, Cette préconisation est une exigence pour les Epl de plus de 250 salariés et 50 millions d'euros de chiffre d'affaires/total de bilan, pour lesquelles la proportion des administrateurs de chaque sexe ne peut être inférieure à 40 %.
- ❖ Les élus des Epl produisent leur rapport annuel de l' élu mandataire selon un formalisme commun. Ce rapport pourrait contenir les informations suivantes :
  - Missions de l'Entreprise publique locale
  - Organisation des réunions statutaires de l'Epl sur l'année, avec participation effective de l' élu et bilan de gouvernance
  - Eléments stratégiques marquants de l'Epl sur l'année
  - Composition de l'actionnariat de l'Epl et éventuelles évolutions sur l'année
  - Modifications de statuts sur l'année
  - Etat des relations contractuelles et flux financiers entre l'Epl et la collectivité
  - Situation financière de la société à la fin de l'exercice
  - Etat des participation directes/indirectes des Sem au capital d'autres sociétés
  - Etat des rémunérations des élus membres du conseil d'administration ou de surveillance et des dirigeants de l'Epl
  - Etat des éventuels contrôles (CRC, ANCOLS...)

Pour les Spl, ce rapport devra impérativement préciser les modalités d'exercice du contrôle analogue. La FedEpl rappelle que ce contrôle doit être pleinement opéré par les élus, de manière régulière et formalisée.

- ❖ Chaque Epl adopte une charte de déontologie sur la base d'une trame commune proposée par la FedEpl, et en cohérence avec la charte propre à la collectivité.

## Une communication coordonnée entre la collectivité et ses opérateurs

Pour favoriser la lisibilité de l'action publique, certaines collectivités ont souhaité mettre en place une communication globale consolidant les données de la collectivité et des opérateurs (actions, investissements, moyens engagés...). Cette communication peut s'accompagner d'une démarche pédagogique vis-à-vis des habitants.

Le FedEpl a notamment identifié les démarches suivantes :

- ❖ Publication par la collectivité d'un rapport annuel sur les opérateurs de la collectivité pouvant inclure pour chaque Epl les éléments suivants : missions, principales actions et opérations en cours, données financières (chiffre d'affaires, résultats, endettement, emprunts garantis par la collectivité), principaux projets à moyen et long terme...
- ❖ Engagement de la collectivité à nommer les opérateurs concernés et à intégrer leurs logos dans les communications relatives aux projets portés par ces opérateurs, et engagement des opérateurs à informer la collectivité en amont des principales opérations de communication qu'ils souhaitent engager.
- ❖ Constitution d'un réseau des responsables de la communication de la collectivité et des opérateurs.