

# Guide de l' élu administrateur d'une Entreprise publique locale : statut, missions, responsabilités

## Avant-Propos

**Être élu administrateur d'une Entreprise publique locale (Epl) n'est ni une formalité, ni une fonction accessoire. C'est un engagement à part entière, au cœur de la mise en œuvre concrète du projet de territoire.**

À travers les Epl, les collectivités font le choix d'opérateurs agiles et durables, capables de porter des investissements structurants et de répondre aux défis locaux : transitions écologiques, logement, aménagement public, cohésion sociale, attractivité territoriale, qualité et continuité des services publics.

L' élu administrateur est le **garant de cette ambition**. Il porte la vision politique de la collectivité au sein de l'entreprise, veille à la cohérence stratégique de l'action menée et s'assure que l'Epl demeure, dans la durée, un levier efficace de l'intérêt général. Cette responsabilité s'exerce dans un **cadre juridique exigeant**, mais aussi collectif, structuré et fondé sur un équilibre essentiel entre pilotage politique, gouvernance et management opérationnel.

Ce guide a vocation à accompagner les 13 000 élus administrateurs d'une Sem, Spl ou SemOp <sup>1</sup> afin de leur permettre d'exercer pleinement leur mandat, avec **exigence, discernement et confiance**, au service de leurs territoires. Ce document répond naturellement à l'actualité des élections locales qui se traduisent par un renouvellement des conseils d'administration et une redéfinition des stratégies territoriales.

## Sommaire

I. Le mouvement des Entreprises publiques locales.....	2
II. La prise de fonction : aller au-delà de la désignation formelle et structurer un cadre d'accueil de l' élu administrateur d'Epl .....	4
III. La gouvernance d'une Epl : les missions de l' élu administrateur d'Epl s'intègrent dans un écosystème de gouvernance .....	7
IV. Les points d'attention de l' élu administrateur d'Epl : l'enjeu central du contrôle et du lien avec la collectivité actionnaire .....	8
V. La responsabilité de l' élu administrateur d'Epl.....	11
VI. La formation de l' élu administrateur d'Epl .....	12

---

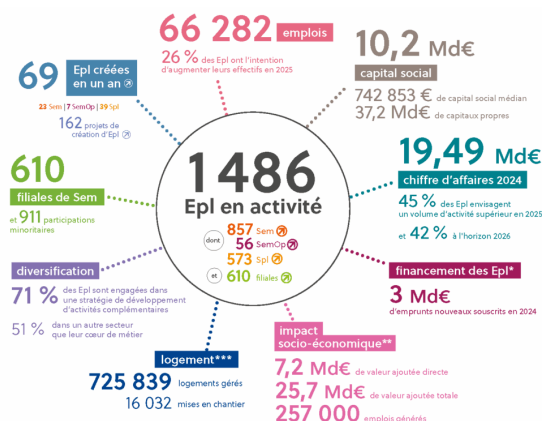
<sup>1</sup> La SemOp est plus spécifique mais la plupart des développements de ce guide peuvent y être transposés.

## I. Le mouvement des Entreprises publiques locales

### Un mouvement majeur de l'action publique locale

Depuis près d'un siècle, le mouvement des Entreprises publiques locales a évolué au gré de la mutation de l'action publique et de la montée en puissance des collectivités territoriales qu'il s'agisse des communes, des intercommunalités, des départements ou des régions.

Faisant preuve d'adaptabilité, les Epl ont accompagné toutes les principales étapes de la décentralisation et se sont affirmées comme de véritables leviers des libertés locales.



Ces dix dernières années, les Epl ont confirmé la pertinence de leurs modèles, dans un contexte marqué par de profondes mutations et par le choc provoqué par la crise sanitaire en 2020. Les Sem, Spl et SemOp conduisent aujourd'hui des actions dans des domaines très diversifiés. L'aménagement et l'immobilier d'entreprise, ainsi que le tourisme, la culture et les loisirs sont les secteurs qui recensent le plus d'Epl. Des domaines comme l'habitat ou les mobilités demeurent importants, tandis que le modèle se montre de plus en plus pertinent dans les secteurs de l'eau, des déchets, de la santé, du numérique et de l'action sociale, principalement en matière de crèches ou de services funéraires.

Il est utile de relever que de nombreuses Epl se positionnent comme de véritables « couteaux suisses ». 71 % des Epl sont ainsi engagées dans des stratégies de massification à travers le développement d'activités complémentaires dans le but d'investir de nouveaux segments de leurs marchés traditionnels, de développer des synergies entre les différents services publics, et d'améliorer la rentabilité globale de l'entreprise au service de la collectivité.

Aux 1 486 Entreprises publiques locales s'ajoutent 610 filiales de Sem et 911 sociétés dans lesquelles elles détiennent des participations minoritaires. L'économie mixte locale a ainsi une fonction de catalyseur de développement des territoires, centrale en l'état actuel de la conjoncture économique et dans le déploiement des transitions environnementale, économique et sociale. Les Epl font figure de leviers de financement des projets et sont au cœur d'un écosystème sur lequel leurs actions ont des retombées majeures.

En contractant avec des fournisseurs locaux, en nourrissant la consommation à travers les salaires qu'elles versent et en investissant pour le long terme, les Epl sont créatrices de nombreuses richesses au bénéfice des territoires avec 257 000 emplois indirects générés.

### Les différentes formes d'Entreprises publiques locales

La France a découvert les Entreprises publiques locales au début du XX<sup>e</sup> siècle, d'abord lors de la réintégration de l'Alsace et de la Moselle. À cette période, notre pays découvre les possibilités qu'ouvraient le droit allemand avec des sociétés telles que la Compagnie des transports strasbourgeois, aujourd'hui Spl CTS, constituée en 1877.

En 1926, le décret-loi Poincaré du 5 novembre autorise les communes françaises à souscrire au capital de Sociétés d'économie mixte pour bâtir des logements sociaux et exploiter des services publics. En 2010, le mouvement des Entreprises publiques locales s'enrichit de la Société publique locale (Spl) puis de la Sem à opération unique (SemOp) en 2014.

Le terme d'Entreprise publique locale rassemble 3 réalités juridiques distinctes que sont la Sem, la Spl et SemOp. Elles sont toutes des sociétés anonymes, constituées à l'initiative d'une ou plusieurs collectivités, ces dernières détenant la totalité ou une part significative du capital.

### **La Sem : l'outil polyvalent et d'investissement**

La Société d'économie mixte est la forme la plus ancienne d'Epl. Elle associe des collectivités majoritaires à des acteurs privés ou publics représentant au moins 15 % du capital pour conduire une activité d'intérêt général sur le marché.

Cette forme offre une grande liberté d'intervention aux collectivités territoriales. Une Sem peut notamment intervenir sur un territoire potentiellement illimité. Elle peut également agir pour son propre compte, en dehors de toute réponse à un contrat de la commande publique. Elle peut également constituer des filiales ou prendre des participations.

Lorsqu'elle intervient pour le compte d'une collectivité, cette dernière doit traiter la Sem comme un acteur tiers dans leurs relations économiques. La collectivité concernée ne peut donc pas favoriser la Sem lors de l'attribution d'un contrat de la commande publique ou par des subventions spécifiques. En conséquence, la Sem doit trouver son équilibre économique sur le marché, ce dont la présence des actionnaires privés est garante.

En pratique, la Sem est aujourd'hui privilégiée dans les domaines d'investissement d'intérêt public, comme le logement social, les foncières ou les énergies renouvelables. Elle permet également de déployer des opérations d'intérêt général rentables sur le marché.

**Les élus présents au conseil d'administration d'une Sem doivent s'impliquer particulièrement pour assurer le pilotage stratégique de la structure.**

### **La Spl : une quasi-régie**

La Société publique locale ne rassemble que des collectivités et se conçoit comme une régie mutualisée sous forme de société. Elle permet des relations de quasi-régie avec ses collectivités actionnaires, les dispensant de mise en concurrence et facilitant la modification des contrats.

En contrepartie, la Spl ne peut travailler que pour le compte de ses collectivités actionnaires, et dans les limites de leur territoire. Les collectivités doivent assurer sur leur Spl un contrôle analogue à celui qu'elles opèrent sur leurs propres services.

Les Spl sont particulièrement bien adaptées à la concession de missions de services publics comme à la gestion d'infrastructures. Elles prennent d'ailleurs parfois la succession d'associations municipales historiques. Elles permettent des mutualisations souples entre collectivités et sont ainsi de véritables leviers d'alliances entre territoires.

**Les élus présents au conseil d'administration d'une Spl doivent s'impliquer particulièrement pour assurer un pilotage politique affirmé et le « contrôle analogue » de la structure.**

### **La SemOp : une Sem dédiée à un contrat**

La Sem à Opération unique accueille l'exécution d'un contrat de la commande publique. Elle associe la collectivité passant le contrat avec l'opérateur économique retenu après mise en concurrence, ainsi que des tiers investisseurs potentiels. La collectivité peut être minoritaire, sans descendre en dessous de 34 %. La présidence est assurée par la collectivité.

L'activité de la SemOp est strictement limitée à l'exécution du contrat qui la fonde. Elle est essentiellement une modalité d'exécution conjointe de ce dernier. Selon la manière dont elle a structuré la SemOp, la collectivité peut voir cet outil comme un encadrement plus efficace d'une concession ou bien comme une forme intermédiaire entre concession et régie.

Initialement envisagée pour des opérations complexes d'aménagement ou de concession de gestion de l'eau, la SemOp se diffuse peu à peu sur la gestion de toutes sortes d'équipements, voire sur l'exécution de simples marchés. Sa complexité de création l'oriente toutefois plutôt vers les opérations d'une certaine importance.

**Les élus présents au conseil d'administration d'une SemOp doivent apporter le regard de la collectivité en matière de suivi contractuel ce qui implique une forte expertise technique.**

### **La Fédération des élus des Entreprises publiques locales**

Depuis sa création en 1956, la Fédération des élus des Entreprises publiques locales rassemble les 13 000 élus de toute la France et de toutes les sensibilités politiques autour du choix qu'ils ont fait d'exercer leurs responsabilités locales en ayant recours à la solution d'entreprises détenues par leurs collectivités locales, et qu'ils gouvernent.

Elle est affiliée au réseau européen des 34 172 Entreprises publiques locales représenté par le SGI Europe, le regroupement européen des employeurs et entreprises fournissant des services publics.

La Fédération conduit une action politique pour garantir à ses adhérents le cadre législatif et réglementaire le plus favorable possible, tant au plan national qu'europpéen. Elle dialogue à cette fin en permanence avec les ministères, les administrations, les parlementaires, et tous les acteurs concernés du monde public et privé.

Elle offre à ses adhérents une palette d'expertises et de temps forts destinée à consolider leur professionnalisme et à s'approprier le contexte comme les conditions de leur développement : accompagnement juridique, journées d'actualité, formations, analyses financières, préparation des DSP, création d'Epl, identification de nouveaux modèles, guides pratiques, appui au management.

Enfin, elle œuvre à renforcer la connaissance des différents outils de la gamme Epl par les décideurs locaux et est aux côtés des collectivités intéressées par les Epl pour renforcer le pilotage de leurs opérateurs et les accompagner dans leurs réflexions. Ce dialogue avec les collectivités locales s'organise avec le soutien des 14 Fédérations régionales.

## **II. La prise de fonction : aller au-delà de la désignation formelle et structurer un cadre d'accueil de l'élu administrateur d'Epl**

### **La désignation par la collectivité**

Lors des renouvellements électoraux, la séquence de désignation des nouveaux conseils ou assemblées se traduit à la fois par des arbitrages globaux et personnels sur l'ensemble des fonctions internes à la collectivité et sur les représentations dans les organismes extérieurs dont les Entreprises publiques locales.

Nous proposerons ici trois conseils simples :

- Permettre la consolidation des compétences et des échanges en désignant les mêmes administrateurs dans les structures dont l'activité converge.
- Prêter une attention particulière au choix des représentants de la collectivité au sein des Sociétés publiques locales, la démonstration du contrôle analogue demandant une assiduité effective des élus.
- Prêter une attention particulière à l'expertise sectorielle des élus administrateurs des SemOp, compte tenu du rôle spécifique en matière de suivi contractuel.

## **Nomination**

Au sein d'une Epl, les collectivités sont membres de plein droit du conseil d'administration en proportion de leur participation au capital, sans être nommées par l'assemblée générale. Elles désignent en assemblée délibérante les élus qui les représentent. Il convient de prendre garde à l'équilibre entre les hommes et les femmes, et d'envisager la représentation de l'opposition lorsque la configuration le permet.

Si la loi n'impose pas que l'assemblée délibérante prévoie la nomination à des fonctions précises au sein de l'Epl telle que la présidence, éventuellement cumulée avec la direction générale selon le choix qui revient au conseil d'administration de l'Epl, il est de bonne pratique d'autoriser formellement les élus concernés à accepter de telles fonctions pour en assurer un cadrage politique préalable.

## **Formalités**

La collectivité étant administratrice de plein droit, l'acte de nomination d'un élu est la délibération décidant de sa qualité de représentant<sup>2</sup>. Cette nomination peut être portée à connaissance de l'Epl par une lettre spécifique. S'il est de bonne pratique de prévoir un point d'accueil des nouveaux élus au conseil d'administration suivant, aucune décision n'est nécessaire du côté de l'Epl, ni de son conseil d'administration, ni de son assemblée générale.

Cette nomination fait l'objet d'une publication dans un journal légal puis au greffe via l'Institut National de la Propriété Industrielle (INPI), précisant toujours que l'élu représente une collectivité en qualité d'administratrice ou de présidente. L'adresse personnelle de l'élu peut faire l'objet d'une demande de non-divulgaration sur le Kbis auprès du greffe.

Le président d'une Epl dépassant 750 000 euros de chiffre d'affaires veillera à procéder à une déclaration d'intérêts et de patrimoine à la HATVP dans les deux mois de sa nomination.

## **Déports lors de la désignation**

L'article L. 1524-5 du CGCT prévoit que les élus se déportent de leur propre nomination, et lors de l'autorisation d'une éventuelle rémunération.

## **Les éléments opérationnels de la prise de fonction**

Afin d'accueillir l'élu dans les meilleures conditions au sein de l'Epl, quelques bonnes pratiques peuvent utilement être mises en œuvre par la collectivité et la direction de l'Epl.

## **La feuille de route de la collectivité territoriale**

La feuille de route est l'outil par lequel la collectivité actionnaire peut exprimer ses attentes envers l'Epl. Elle fixe le cadre relationnel, la doctrine actionnariale de la collectivité, et détermine les objectifs transversaux qu'elle souhaite voir atteints pour son projet de territoire, ainsi, le cas échéant, que de grands indicateurs. De manière cruciale, cette feuille de route laisse à la gouvernance de l'Epl la liberté des moyens d'atteinte des objectifs pour lui conserver son agilité et sa souplesse d'action. Les élus désignés dans une Epl identifient dès lors clairement la vision politique qu'ils doivent porter au conseil d'administration.

Cette feuille de route peut être complétée par une lettre de mission des élus administrateurs, ou seulement du président, rappelant de manière concise la ligne souhaitée et indiquant quelles missions de représentation et quelles obligations sont induites par cette désignation.

---

<sup>2</sup> Dans une Sem, les autres administrateurs sont nommés par l'AG. La SemOp fait ici exception : la composition publique comme privée de son conseil est déterminée par les statuts, proportionnellement à la participation au capital.

## **Les informations utiles à l'exercice de la fonction**

Lors de sa prise de fonction au sein d'une Epl et tout au long de son mandat, l'élu administrateur d'Epl peut accéder à toutes les informations nécessaires à l'exercice de sa mission. L'article L. 225-35 alinéa 3 du Code de commerce dispose que : « *Le conseil d'administration procède aux contrôles et vérifications qu'il juge opportuns. Le président ou le directeur général de la société est tenu de communiquer à chaque administrateur tous les documents et informations nécessaires à l'accomplissement de sa mission.* ».

Ces informations ne sont pas expressément listées par un texte législatif ou réglementaire. La FedEpl recommande en particulier aux élus présidents d'une Epl d'obtenir l'accès aux informations ci-dessous, le rapport annuel de l'exercice précédent en fournissant en réalité la majeure partie. Ces informations peuvent par exemple porter sur les points suivants :

- En ce qui concerne la **gouvernance et stratégie d'entreprise**, les statuts, l'actionnariat et le pacte d'actionnaires, ainsi que la composition et les coordonnées des membres du conseil d'administration et les procès-verbaux des organes de gouvernance de l'année précédente. Pour les Spl, les modalités spécifiques d'organisation du contrôle analogue. Le plan stratégique et un court résumé des principaux enjeux et activités de l'entreprise sont également précieux.
- Pour l'**organisation et fonctionnement de l'entreprise**, peuvent être apportés un organigramme de la société, un inventaire des délégations de pouvoir et de signature, les chartes déontologiques et le règlement intérieur, les rémunérations des élus et des dirigeants, le contrat du directeur et avenants ainsi qu'un bilan social, état du personnel et des rémunérations.
- En **matière financière**, les comptes sociaux de l'entreprise et état de la trésorerie, des tableaux de bord et instruments de pilotage financier de l'entreprise existants, la liste des établissements bancaires de l'Epl, les engagements financiers liés aux prises de participations (pour les Sem), les rapports des Commissaires aux comptes de l'année précédente et une liste des principaux contrats en cours, notamment avec les collectivités actionnaires.
- Une information sur l'état des litiges et des procédures judiciaires est opportune, s'ils sont significatifs économiquement ou en termes d'image, ainsi que sur les contrôles en cours ou passés.
- Enfin, une image de la représentation de l'Epl dans des organisations extérieures, des principaux réseaux élus/professionnels dont elle est membre ainsi que des structures dont elle est sponsor ou mécène.

Les élus veilleront à la confidentialité des informations. À défaut leur responsabilité pourrait être engagée. La FedEpl préconise que le président de chaque Epl soit l'interlocuteur exclusif des élus membres du conseil d'administration souhaitant accéder à ces informations.

## **Enjeu spécifique de la coordination entre la présidence et la direction d'Epl**

En complément des informations relatives à la vie de l'entreprise, la FedEpl invite tout nouveau président à organiser les modalités opérationnelles d'exercice de son mandat. Les éléments suivants devront notamment être arrêtés au cours des premiers mois avec le directeur de l'Epl :

- Les domaines et limites de délégation de pouvoir si le président est également DG, sinon les sujets sur lesquels l'autorisation du conseil d'administration est requise ;
- Le rythme et les modalités des échanges avec la direction ainsi que le calendrier des instances et la gestion de l'agenda de la présidence en lien avec l'Epl ;
- Les prises de contact avec le personnel et les principaux interlocuteurs de l'Epl ;

- Les éléments de communication de la présidence (cartes de visite, adresse mail, biographie...);
- L'existence d'un bureau de passage et le cadre éventuel de la rémunération et des défraiements en lien avec le conseil d'administration.

### III. La gouvernance d'une Epl : les missions de l'élu administrateur d'Epl s'intègrent dans un écosystème de gouvernance

#### Conseil d'administration

Le conseil d'administration est l'instance centrale de gouvernance de l'Entreprise publique locale. Ce conseil assure les missions suivantes.

- La stratégie de la société : le conseil élabore ou arrête la stratégie de la société en termes qualitatifs et financiers sur plusieurs années, et vérifie sa mise en œuvre. Ce sujet est crucial puisqu'il manifeste la raison d'être même de l'Epl et son inclusion dans les logiques du territoire.
- La gestion des risques : le conseil conduit une appréciation des risques et définit les modalités de prise en compte. Ces risques peuvent être de toutes natures ; le conseil est le gardien sur le long terme de la pérennité de la structure.
- Les contrôles : la loi, les statuts et le règlement intérieur définissent un ensemble de décisions que la direction générale ne peut prendre sans l'aval exprès du conseil. Ceci constitue à la fois un garde-fou de gestion, et une garantie que les membres du conseil demeurent informés des opérations jugées importantes par les actionnaires. C'est un vecteur important du contrôle analogue dans les Spl.
- Les nominations : le conseil nomme et révoque son président, vice-président et son directeur général et directeur général délégué. Il fixe également leur rémunération.
- La vie de la société : le conseil vote les comptes de la société, éventuellement son budget, et convoque l'assemblée générale.

**En sa qualité de membre du conseil d'administration, l'élu administrateur d'une Epl est donc un acteur central à la fois de la stratégie de l'opérateur et de sa mise en œuvre.**

#### Présidence

Le Code de commerce donne un rôle formel au président : il organise et dirige les travaux du conseil d'administration, le convoque, veille au bon fonctionnement des organes de la société et communique à chaque administrateur tous les documents et informations nécessaires à l'accomplissement de sa mission. Notons qu'il peut être utile de désigner un vice-président capable de convoquer un conseil en cas d'indisponibilité du président.

Si le cadre juridique lui octroie en apparence une mission formalisée, **le président du conseil d'administration d'une Epl dispose dans les faits de champs d'influence nombreux qui lui permettent d'être un acteur central de la gouvernance et de l'action de l'Epl.**

Ainsi, l'élu président est le représentant politique de l'Epl, et son porte-parole auprès des parties prenantes, dont les collectivités actionnaires. Il anime également la gouvernance collective et les débats du conseil, ce qui le conduit à être moteur sur la stratégie de la société et à assurer le bon fonctionnement du conseil, l'application des dispositions des codes, chartes et règlement intérieur, la prise en considération des parties prenantes et la construction de la convergence des points de vue.

Le président est en première ligne en situation de crise. Il soutient alors le management, l'accompagne et orchestre l'action du conseil. Compte tenu des enjeux, il est essentiel que le président de conseil exerce pleinement les pouvoirs d'influence dont il dispose.

### **Direction générale**

Le directeur général n'est pas un salarié, mais un mandataire social de l'entreprise, comme les administrateurs. Il constitue à lui seul un organe de l'Epl. C'est à lui que la loi réserve les pouvoirs de direction et la gestion quotidienne de la société. Il peut être le président du conseil d'administration ou un professionnel non élu.

Si les administrateurs doivent contrôler son action, il faut porter attention à ne pas empiéter sur son rôle et à ne pas se substituer à lui dans la gestion, qui plus est sans bénéficier de sa proximité avec les équipes et les réalités de terrain.

L'intégralité de son contrat est définie matériellement par le procès-verbal du conseil d'administration, et sa rémunération comme sa protection sociale suivent des règles propres.

**Pour l'élu administrateur d'une Epl, la qualité du lien avec la direction générale de l'entreprise est donc un point de fonctionnement important.**

### **Assemblée spéciale**

Chaque collectivité territoriale actionnaire d'une Entreprise publique locale dispose d'au moins un représentant au conseil d'administration, mais la taille de ce dernier ne permet pas toujours leur participation directe. Les collectivités ayant une participation plus réduite se réunissent alors dans une assemblée spéciale qui désigne un ou plusieurs représentants communs. **Ses membres sont donc des administrateurs en puissance.**

Les règles de fonctionnement de l'assemblée spéciale ne sont pas prescrites par la loi et peuvent donc être adaptées aux besoins de la société. Elle entend le rapport de son représentant commun et échange en amont des conseils d'administration sur les sujets à leur ordre du jour.

Dans une Société publique locale, **la bonne réunion de cet organe et les échanges avec les représentants sont nécessaires pour assurer le contrôle analogue.**

## **IV. Les points d'attention de l'élu administrateur d'Epl : l'enjeu central du contrôle et du lien avec la collectivité actionnaire**

Au-delà de l'action fondamentale de l'élu administrateur en matière de définition de la stratégie de l'Entreprise publique locale, de manière très concrète les points d'intervention se cristallisent autour de quelques sujets clés : contrôle de l'activité, maîtrise des risques et lien fort avec la collectivité actionnaire.

### **Le contrôle de l'activité de l'Epl**

#### **Opérations**

L'exposé des opérations en cours et prévues au sein du conseil d'administration est l'occasion pour les élus de vérifier l'activité réelle de l'Epl et son utilité territoriale concrète. Les opérations suffisamment importantes pour engager stratégiquement l'Epl doivent être soumises au conseil pour approbation de sa part.

## Comptes

L'exercice annuel du contrôle des comptes permet à chaque élu de vérifier la santé financière de la société, le cas échéant en posant des questions directes. L'Epl dispose-t-elle de réserves suffisantes pour affronter l'année ou une mauvaise passe ? Est-elle florissante ou en difficulté ? Peine-t-elle à trouver son modèle ? Etc. Pour les Sem, ce contrôle doit également s'opérer sur les éventuelles filiales.

## Structuration

Les élus ne peuvent se substituer à la direction générale pour tout ce qui relève de l'opérationnel. Ils peuvent toutefois chercher à apprécier si la structuration de l'Epl semble efficace, si les choix de personnels et de sous-traitance apparaissent excessifs ou au contraire dangereusement insuffisants, si les choix d'organisation internes et externes assurent la flexibilité et la sécurité adéquate pour l'activité.

Ici aussi, **il faut distinguer le choix stratégique de structuration**, dont le conseil doit au moins être informé, et **les choix d'exécution qui relèvent pleinement de la direction générale**.

## La maîtrise des risques

L'une des missions essentielles des administrateurs est le contrôle des risques de la structure. Idéalement, l'Epl se livre à un exercice de cartographie de ses risques. Un élu administrateur, sans être spécialiste de la gestion d'entreprise, peut s'interroger sur les éléments suivants.

### Contrôle politique

La raison d'être d'une Epl est de mettre en œuvre, dans le cadre de son objet social, la vision territoriale de ses actionnaires. L'élu administrateur doit donc veiller dans la durée au positionnement de l'Epl dans ce cadre posé par les collectivités actionnaires.

### Risques économiques

Ce point peut essentiellement se vérifier à l'occasion de l'examen des comptes annuels. Il peut toutefois être utile de questionner, face à une opération particulièrement importante, si l'Epl a l'envergure nécessaire pour l'assumer dans de bonnes conditions. L'élu administrateur peut s'appuyer sur l'opinion des actionnaires privés, lorsqu'ils existent.

L'attention au risque économique équilibre le contrôle politique, la volonté politique seule ne pouvant suppléer la situation financière ou la réalité de marché.

### Commande publique

Les Entreprises publiques locales sont pour la plupart soumises aux règles de la commande publique pour leurs achats du fait de leur nature publique ou semi-publique et du caractère d'intérêt général de leur activité. Les élus peuvent vérifier que ces procédures sont bien appliquées. Ils peuvent également être invités à participer au mécanisme de mise en concurrence à travers une CAO, lorsque l'Epl a choisi de s'en doter.

### Lutte contre la corruption

Les rares Epl qui emploient plus de 500 salariés ou dont le groupe dépasse ce seuil et un chiffre d'affaires de 100 millions d'euros doivent, comme toute société privée, mettre en place un ensemble de processus formels de lutte contre la corruption appelés les « huit piliers ».

Toutefois, même en dessous de ces seuils, les Epl sont susceptibles d'être contrôlées par l'Agence française anticorruption. Il est attendu de leur part la construction de systèmes anticorruption adaptés à leur taille et leur activité, c'est-à-dire suffisamment efficaces et non surdimensionnés.

La réalisation et la formalisation d'une analyse de risque et d'un bilan des divers mécanismes de prévention et de traitement existants (procédures d'achat, validation des paiements, politique cadeaux, etc.) est un exercice utile de ce point de vue. Le conseil d'administration doit au moins être informé de ce plan de lutte contre la corruption, de préférence y contribuer et le valider. Le rapport annuel du mandataire est d'ailleurs censé leur consacrer une section.

### **Risques liés à l'activité de l'Epl**

Les Epl interviennent dans de nombreuses branches d'activité. L'élu administrateur doit donc être en mesure de poser les quelques questions de bon sens indispensables à la prévention des risques opérationnels : l'Epl dispose-t-elle des assurances nécessaires ? Ses ressources humaines lui permettent-elles de disposer d'une expertise métier adaptée à sa mission ? Le public est-il accueilli en sécurité ? Le matériel et les bâtiments sont-ils vétustes ? Etc.

### **Rendre compte auprès de sa collectivité**

Le premier acteur de la chaîne de contrôle des Epl est l'élu que la collectivité y a délégué. Outre son engagement au sein du conseil d'administration, il présente chaque année un rapport à son assemblée, qui fait l'objet d'un vote.

### **Le contenu du rapport annuel de l'élu mandataire**

Le rapport est l'occasion de mettre en lumière l'action réalisée et l'utilité sociale de cette structure dédiée à l'intérêt général. Il incorpore une présentation générale de la société, de ses statuts et de son actionariat, ainsi que de son activité sur l'année passée.

Les perspectives stratégiques de l'Epl sont évoquées, comme les risques identifiés. Les éléments de prévention de la corruption sont mis en avant, et les contrôles éventuels sont mentionnés.

Un bilan financier de la société est brossé, avec des indicateurs prescrits (chiffre d'affaires par branche d'activité, montant global des salaires, trésorerie, dettes, etc.). Le groupe est présenté afin d'inclure les filiales éventuelles, avec présentation le cas échéant des comptes consolidés.

La présentation de la gouvernance permet de démontrer l'implication des élus en faisant part de leur assiduité et des questions stratégiques sur lesquelles ils se sont positionnés. Leur rémunération éventuelle est communiquée, ainsi que celle du directeur général.

Enfin, le rapport détaille les relations contractuelles et financières entre l'Epl et la collectivité, avec les contrats et leurs avenants, les garanties d'emprunts en cours et nouvelles, les avances en compte courant accordées par la collectivité et, le cas échéant, les dividendes versés.

### **La présentation à la collectivité**

La loi permet à chaque élu administrateur de présenter son rapport au sein de sa collectivité, ou de le faire de manière commune avec les autres élus concernés. Dans ce cas, si le président de l'Epl est issu de la collectivité, il est naturellement légitime à présenter ce rapport commun auprès de la collectivité.

Dans le cas où le président de l'Epl n'est pas issu de la collectivité, et en cas de pluralité de représentants, il conviendra simplement d'identifier un élu de référence, que celui-ci ait fait l'objet d'une désignation formelle ou que ceci relève d'un consensus informel.

Il s'agit ici d'abord d'**une occasion politique de replacer l'action de l'Epl dans le projet de territoire** de la collectivité et de montrer sa contribution, plutôt que d'un exposé technique. Le vote sur le rapport a une signification purement politique.

## V. La responsabilité de l' élu administrateur d' Epl

### Un champ large de responsabilité

#### **Responsabilité civile**

Il résulte des articles L. 1524-5 alinéa 8 et L. 2253-5 du CGCT que la responsabilité civile des administrateurs est portée par la collectivité qui les a expressément désignés, sauf si le mandataire outrepassé ses fonctions ou exécute mal son mandat. Le cas échéant, l' Epl peut prendre une assurance couvrant la responsabilité civile de tous les administrateurs.

#### **Responsabilité pénale**

En matière de responsabilité pénale, le régime applicable aux élus est celui du droit commun et des dispositions spécifiques au statut des élus. À titre d' exemple, un élu devra veiller à ne pas être en situation de délit d' abus de bien social, délit qui sanctionne les dirigeants ayant, en connaissance de cause, utilisé les biens de la société à des fins personnelles.

L' élu administrateur d' Epl n' est pas en situation de prise illégale d' intérêts dans les rapports entre l' Epl et sa collectivité comme précisé à l' article L. 1524-5 du CGCT.

#### **Responsabilité financière**

Les élus présidents et directeurs généraux d' une Epl sont justiciables devant la Chambre du contentieux de la Cour des comptes. Leur responsabilité financière pourra être recherchée en particulier pour les actes de gestion de fait, d' engagement de dépenses sans en avoir le droit, de violation des règles de perception et d' octroi d' avantage injustifié. Outre la probité personnelle, on portera donc une attention particulière à l' état des délégations de signatures, au respect des compétences respectives de la direction générale et du conseil d' administration, et à la bonne application des contrats quitte à les amender quand nécessaire. Les sanctions peuvent atteindre six mois de salaire.

### La prévention des conflits d' intérêts

Les conflits d' intérêts interviennent lorsqu' une personne se trouve, de par sa situation, investie par des intérêts personnels ou qu' elle représente, et qui sont distincts. Cette situation est extrêmement courante et normale, et fait simplement l' objet de dispositifs de traitement pour éviter le soupçon qu' un intérêt ait été privilégié au profit d' un autre dans la prise de décision.

#### **Conflit d' intérêts personnel : déport**

Lorsqu' un élu est intéressé à titre personnel ou de manière indirecte à une décision du conseil d' administration de l' Epl, il suit la procédure de convention réglementée prévue par les articles L. 225-38 et L. 225-40 du Code de commerce :

- Il signale le conflit d' intérêts au conseil d' administration, qui vote alors préalablement sur la convention en question pour l' autoriser.
- La personne concernée ne prend pas part au vote et sort de la salle. Elle n' est pas prise en compte pour le quorum ni la majorité.
- Le commissaire aux comptes est informé et rédige un rapport soumis au vote de l' assemblée générale. La personne concernée ne participe pas non plus à ce vote.

Si le sujet est aussi traité dans l' assemblée délibérante de sa collectivité, il se déporte également de cette délibération et de ses actes préparatoires.

#### **Relation entre la collectivité et l' Epl : régime public-public**

Dans le cas où les intérêts potentiellement en conflit sont ceux de la collectivité et de l' Epl (conflit d' intérêts dit public-public), la loi dite 3DS du 21 février 2022 prévoit une absence de déport au sein de l' Epl.

Les élus de la collectivité concernée sont présents au conseil d'administration de l'Epl et votent la décision qui ne fait ni l'objet d'un rapport du commissaire aux comptes, ni d'une soumission à l'assemblée générale.

En revanche, les élus administrateurs se déportent au sein de l'assemblée délibérante de leur collectivité. Ils ne doivent pas prendre part à la préparation des décisions, aux comités d'attribution, ni être présents en séance.

Les décisions concernées par ce régime<sup>3</sup> sont les subventions, les prêts, l'attribution des contrats publics et des délégations de service public ainsi qu'un ensemble de contrats susceptibles de constituer une aide. Ne sont en revanche pas concernés le vote du budget, les politiques générales bénéficiant éventuellement à l'Epl, les autorisations de tutelle (modification des statuts, prises de participation dont création de filiales...), les augmentations de capital, l'attribution d'avance en compte courant.

## VI. La formation de l'élu administrateur d'Epl

Outre la remise de ce guide, les spécificités inhérentes aux Entreprises publiques locales nécessitent *a minima* la mise en place par la direction générale d'un parcours d'accueil de tout élu administrateur.

Au-delà de ces éléments, depuis 2022, l'article L. 1524-5-2 du CGCT prévoit que toute Epl doit proposer une formation à ses élus administrateurs dans l'année de leur désignation.

La FedEpl préconise que cette formation puisse porter sur le fonctionnement d'une société anonyme, le contrôle financier, les missions du conseil d'administration et donc de l'élu administrateur, mais également sur les clés de la gestion d'une entreprise. Cette formation peut être organisée en interne, au sein de la collectivité, ou auprès de formateurs externes.



### La FedEpl propose une formation

#### « Epl Gouvernance »

Votre contact :

**Maria FUENTES**

01 53 32 22 30

[m.fuentes@lesepl.fr](mailto:m.fuentes@lesepl.fr)

---

<sup>3</sup> Sous réserve d'évolution législative prochaine alignant le régime spécifique des Epl sur le droit commun, et réservant les cas de déport des élus non rémunérés à la passation des contrats de la commande publique.