



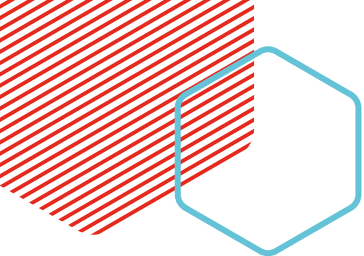
BANQUE des
TERRITOIRES



Les essentiels

Le pilotage du risque à destination des directrices et directeurs d'EPL

Mars 2024



ÉDITORIAL

La Banque des Territoires et l'Association des Directrices et Directeurs d'Entreprises Publiques Locales (Adepl) engagent une nouvelle déclinaison de leur partenariat avec la création d'une collection de ressources sous forme de livrets pédagogiques baptisée « Les Essentiels », ressources destinées à accompagner la prise de fonction des directrices et des directeurs d'Entreprises Publiques Locales (Epl), ainsi que l'exercice de leurs mandats et responsabilités.

Pour le premier numéro de cette série, la Banque des Territoires et l'Adepl ont souhaité approfondir la question du pilotage du risque au sein des Sociétés d'Economie Mixte (Sem), des Sociétés Publiques Locales (Spl) et Sociétés d'Economie Mixte à Opération unique (SemOp), dans une démarche qui se veut dynamique, propre à accompagner l'engagement opérationnel au quotidien des Directrices et Directeurs d'EPL en faveur de la structuration, de la dynamisation et de l'attractivité des territoires sur lesquels ils et elles interviennent.

S'il apparaît aujourd'hui difficile de concevoir une entreprise sans gestion des risques, les modalités d'intégration de cette fonction au sein des Epl révèlent d'importantes spécificités au regard tant de leur gouvernance que de leur périmètre et des modalités de leurs interventions. Il importait donc de fournir une vision globale des grandes catégories de risques auxquels sont confrontées les Epl.

Cet ouvrage pédagogique et « support pratique » s'inscrit dans la continuité des travaux de la Banque des Territoires, 1er partenaire de l'économie mixte, et de l'Adepl visant à mieux sensibiliser l'ensemble des acteurs du mouvement sur les spécificités de la gouvernance et de la direction des Epl.

La Banque des Territoires et l'Adepl réaffirment avec leur partenariat et cette édition leur conviction que le développement et la transformation des territoires passe par une économie mixte locale forte et innovante, efficace et armée pour affronter les grands défis d'aujourd'hui et de demain.



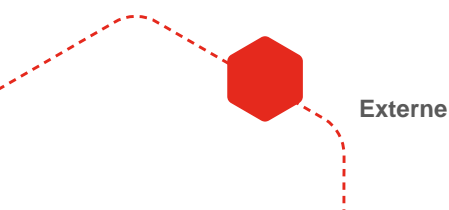
Olivier SICHEL

Directeur de la Banque des Territoires



Michaël MARTIN

Président de l'Adepl



INTRODUCTION

■ ■ Piloter le risque est au cœur de la mission d'un chef d'entreprise. L'identification des risques, leur évaluation et la mise en œuvre de la gestion la plus efficace de ces derniers sont des préoccupations centrales pour qui cherche à préserver le capital financier et humain de son entreprise, son savoir et sa réputation. L'ajout de la poursuite de l'intérêt général à ces exigences ne fait que renforcer la nécessité d'un pilotage du risque le plus approprié possible.

Aux risques auxquels est confrontée toute société commerciale s'ajoutent pour les Entreprises publiques locales (Epl) des risques spécifiques liés à leur statut, au régime qui leur est applicable et à leurs modalités d'action.

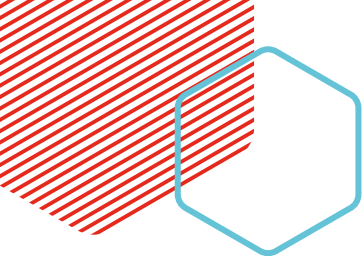
L'économie mixte locale, en tant que système de gestion d'activités industrielles, commerciales, servicielles présentant un caractère d'intérêt général, regroupe une variété de structures ayant en commun de prendre la forme de société commerciale empruntant la majeure partie de leur statut juridique aux règles du droit privé. A côté de la Société d'économie mixte (Sem), les Sociétés publiques locales d'aménagement (Spl) et les Sociétés publiques locales (Spl) ont été créées par la loi en 2010 pour permettre aux collectivités territoriales de disposer d'outils fonctionnant en quasi-régie avec elles. Sont également apparues, en 2014, les Sociétés d'économie mixte à Opération unique (SemOp) et en 2017, les Sociétés publiques locales d'aménagement d'Intérêt National (Spl-IN).



Source : Fédération des élus des Epl, 2023

■ ■ La notion de risque renvoie à l'incertitude attachée à la survenance d'un événement dont les effets peuvent être bénéfiques ou préjudiciables. Le risque est, ainsi, par nature ambivalent. Porteur d'opportunités quand il est valorisé positivement, il convient de s'en prévenir lorsqu'il manifeste la probabilité d'un événement indésirable, d'un péril probable, d'un aléa rendant l'atteinte d'objectifs incertaine.

La gestion des risques fait partie intégrante de la mise en œuvre de la stratégie de toute organisation. Entendu comme une fonction propre dans les organisations avec ses procédures, ses comités, ses responsables et ses contrôles et processus internes, le pilotage des risques n'a cessé de se développer dans les organisations contribuant à une meilleure information et une meilleure prise de décisions de ces dirigeants. Le processus de gestion du risque a pour finalité



de sélectionner et de mettre en place les mesures propres à éviter, maîtriser, modifier, transférer ou atténuer les risques préjudiciables identifiés.

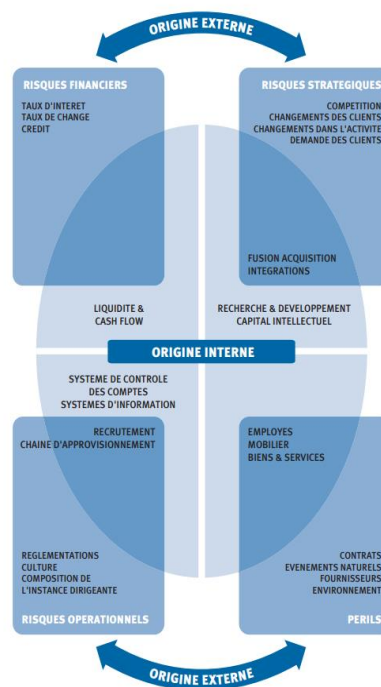
Adapté au monde de l'économie mixte, ce pilotage doit permettre aux directeurs et directrices d'Epl de disposer d'une vision globale des risques auxquels leur organisation est soumise, ainsi que des principaux leviers d'anticipation, de maîtrise ou de limitation desdits risques.

Il sera mis l'accent dans le présent support sur la spécificité de certains risques propres à l'économie mixte, en s'appuyant principalement sur la Sem, formule historique de l'économie mixte marquée par l'association financière de personnes morales de droit public et de droit privé, dont le pilotage des risques est le plus complet. En contrepoint, il pourra être souligné les distinctions existantes avec les Spl à capital 100% public et n'intervenant que pour le compte de leurs actionnaires.

■ ■ La gestion du risque est centrée sur l'identification, l'évaluation et le traitement des risques. C'est un processus qui s'appuie sur une approche méthodologique. Un éventail de techniques peut servir à analyser les risques. Plusieurs standards ont ainsi été développés proposant un cadre de référence de la méthode retenue pour le « diagnostic risques » au management global des risques sur lesquels les entreprises peuvent s'appuyer¹.

L'identification des risques constitue une phase clé qui permet de révéler les zones de vulnérabilité de l'entreprise. Ces risques peuvent être dus à des facteurs externes et des facteurs internes. Cette identification est une première étape à une « cartographie » des risques s'appuyant sur une évaluation et un classement des risques en fonction de leur intensité et probabilité.

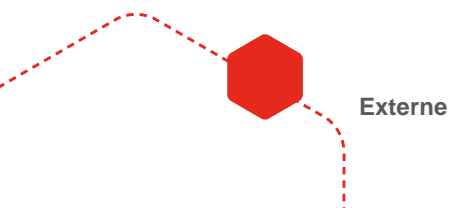
La classification des risques peut varier, selon la méthodologie ou le référentiel retenu ou encore les politiques et objectifs de chaque entreprise. En tout état de cause, il ne peut être évité les interactions, les superpositions ou doubles appartenances de certains risques à plusieurs catégories ou sous-catégories. De même, la perception de l'intensité d'un risque et des possibilités de survenance de ce dernier relève d'une approche casuistique.

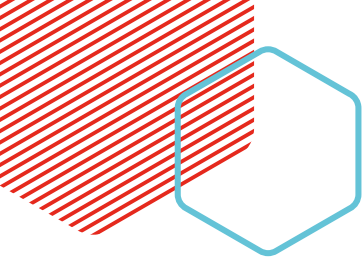


Exemples de facteurs externes et internes²

¹ Le panorama des risques proposé dans le présent document ne constitue aucunement une analyse exhaustive desdits risques ou des processus de caractérisation ou de traitement de ces derniers (comme une cartographie des risques au sens de la norme ISO 31000). Ce document synthétique, à vocation pédagogique, entend participer de la sensibilisation des dirigeants et futurs dirigeants d'entreprises publiques au pilotage des risques au sein de leur organisation, de telle sorte qu'ils puissent disposer d'outils de suivi évolutif fondé sur la connaissance de la nature et des conditions de manifestations des risques et notamment une estimation de leur criticité. Le relevé régulier de mesures d'indicateurs de risques pertinents (Key Risk indicators – KRI) en lien avec les outils et cartographies mises en place permet d'anticiper les risques et de davantage protéger les Epl.

² Ferma. Cadre de référence de la gestion des risques, 2003.





Classe de criticité	Intitulé de la classe	Intitulés des décisions et des actions
C1	Acceptable	Aucune action n'est à entreprendre
C2	Tolérable sous contrôle	On doit organiser un suivi en termes de gestion du risque
C3	Inacceptable	On doit refuser la situation et prendre des mesures en réduction des risques sinon on doit refuser toute ou partie de l'activité

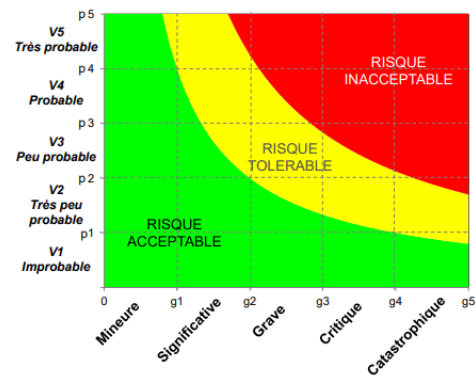


Diagramme d'acceptabilité des risques (Farmer) et échelle de criticité et de décisions associées³

La stratégie d'atténuation des risques consiste à déterminer les meilleures approches pour réduire l'impact potentiel des risques sur l'entreprise (de l'intervention préventive à l'intervention curative).

Dans le présent document, il est proposé d'identifier les principales causes et effets d'événements porteurs de risques, d'appréhender leur criticité (c'est-à-dire leur impact sur les objectifs, le patrimoine, la performance, l'image de l'entreprise), et de présenter des premières pistes de stratégie d'atténuation des risques.



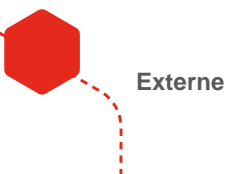
« Le risque est un écart dans une trajectoire. La clarté dans la trajectoire permet la bonne appréciation du risque ainsi que son anticipation ».

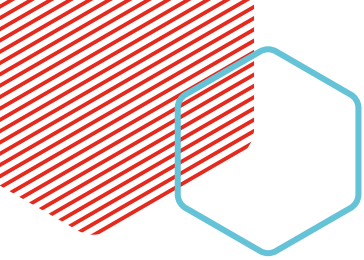
Samuel LINZAU, Directeur Général, Spl Lyon Confluence

■ ■ La typologie proposée ci-après révèle un double parti-pris, celui de souligner les spécificités des risques propres à l'économie mixte et celui de la transversalité par une approche privilégiant la mise en avant des risques communs aux Epl quels que soient la taille ou les métiers de l'Epl :

- Les **risques stratégiques et politiques** : la stratégie et le politique sont intimement liés au sein de l'économie mixte contribuant à ce que l'exposition aux risques dits « politiques » soit considérée par les acteurs du secteur comme le principal risque auquel doit faire face un directeur d'Epl mettant en jeu jusqu'à l'existence même de la société.
- Les **risques financiers** : bien que ne poursuivant pas un objectif de maximisation de leurs profits, les Epl sont soumises à un impératif de rentabilité minimum. Elles cherchent ainsi comme toute entreprise commerciale à réduire leur exposition aux risques financiers afin de sécuriser leurs liquidités, fiabiliser leurs résultats et préserver une performance financière, dans un environnement d'intervention aux données financières souvent particulièrement contraignantes.
- Les **risques juridiques et de conformité** : le risque juridique est imputable soit à une mauvaise appréciation de la règle de droit, soit à la méconnaissance ou la complexité de son

³ In Alain Desroches, Sebastien Delmotte. Macro-Cartographie des Risques par audit: une méthode de diagnostic et de management global des risques d'entreprise. QUALITA' 2015, Mar 2015, Nancy, France.



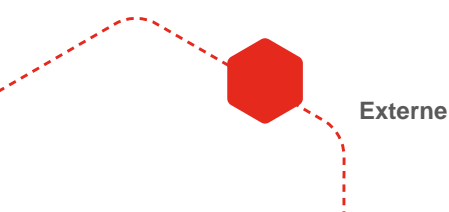


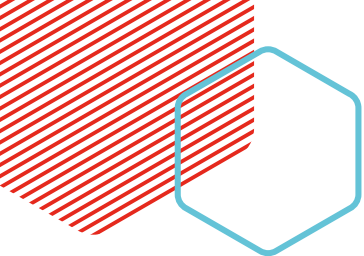
interprétation (insécurité juridique), soit à une mauvaise application de manière délibérée. Compte tenu de leurs statuts spécifiques, les Epl sont particulièrement exposées aux risques juridiques et de non-conformité de leurs opérations.

- Les **risques RH, organisationnels et informationnels** : les ressources humaines d'une entreprise sont souvent présentées comme son premier actif, indispensable à la création de valeur et au développement de l'entreprise. Facteurs clefs, les risques organisationnels et informationnels sont au cœur du bon fonctionnement de l'Epl. L'attractivité d'une Epl dépend de la gestion de ces risques.
- Les **risques opérationnels** : le secteur des Epl s'est fortement développé et diversifié au gré de l'extension de leurs métiers, depuis celui traditionnel de la construction et de l'aménagement jusqu'à des domaines aujourd'hui essentiels, comme l'économie numérique ou les énergies renouvelables. Dans ce contexte, les risques opérationnels dépendent fortement des métiers exercés par l'Epl, mais conservent des caractéristiques communes.



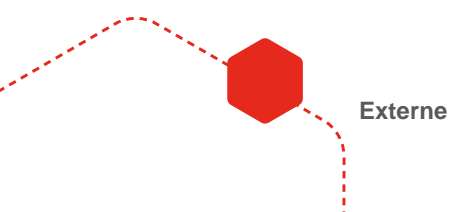
Représentation des principaux risques pour les Epl





SOMMAIRE

Éditorial	2
Introduction	3
Sommaire	7
Les risques stratégiques et politiques	8
Les risques juridiques	16
Les risques financiers	25
Les risques RH, organisationnels et informationnels	31
Les risques opérationnels	37
Synthèse	45
Remerciements	49



Les risques stratégiques et politiques

■ Si comme toute entreprise, les Epl sont soumises à des risques stratégiques et politiques induits par des événements extérieurs globaux (guerre, crises politique ou sociale à l'échelle nationale, pandémie et crise sanitaire, actes de terrorisme, crise économique...), elles sont beaucoup plus sensibles aux évolutions intervenant sur leur territoire.

En effet, le statut spécifique des Epl les conduit à être particulièrement exposées aux risques politiques et d'évolution de leur stratégie à l'échelle de leur périmètre d'intervention (nécessairement plus limité qu'une entreprise privée, même si les Sem ne sont pas contraintes par un principe de spécialité géographique). Les Epl sont ainsi particulièrement vulnérables à l'évolution de la composition de leurs actionnariats ou de changement de priorités de l'action publique.

Il est, au demeurant, dans l'ADN des Epl de conjuguer avec des injonctions complexes dont la compatibilité est souvent un défi. Ainsi, dans l'exercice de leurs activités, les Sem doivent répondre aux attentes stratégiques de leurs actionnaires publics comme privés. Elles ont à charge de conjuguer rentabilité économique minimum tout en fournissant une réponse de qualité à l'expression d'un besoin d'intérêt général identifié par les actionnaires publics.



« L'Epl est l'expression de la commande publique qui l'a mandatée. Le politique est premier, c'est lui qui donne le ton. »

Bernard BLETTON, Directeur Général de la Sedia

C'est dans ce cadre qu'il est proposé de revenir sur les principaux risques suivants, mêlant à la fois le politique et le stratégique, et de réaliser un focus spécifique relatif au risque réputationnel dont les implications multiples ont néanmoins une résonance politique spécifique s'agissant des Epl.

■ Le risque de changements politiques

Description : des changements de gouvernance sont susceptibles d'intervenir tout au long du mandat politique des représentants des collectivités territoriales du conseil d'administration, mais tout particulièrement en cas de renouvellement important desdits représentants. Ainsi, un changement de majorité faisant suite à des élections peut entraîner des répercussions très importantes sur la direction, la stratégie et plus largement la conduite des activités d'une Epl. De même, durant un mandat politique, les élus peuvent souhaiter faire évoluer la stratégie de l'Epl en accord avec de nouvelles orientations politiques.

Parmi les principaux effets de ces changements politiques, le directeur d'Epl peut alors être révoqué (révocation *ad nutum*⁴) et les changements de stratégie peuvent aussi rendre caducs les études ou travaux préalables réalisés par l'Epl dans le cadre de ces opérations, mettre en défaut l'entreprise vis-à-vis de certains engagements pris auprès de clients, et plus largement complexifier son positionnement, voire fragiliser sa stabilité financière (en particulier si la nouvelle assemblée des actionnaires doit approuver les comptes et refuse de donner son quitus).

Modalités de pilotage : même si la proximité avec les élus permet de multiplier les leviers d'action d'une Epl, un positionnement « technique » des dirigeants d'Epl peut contribuer à préserver l'opérateur d'une « étiquette » trop politique pouvant être préjudiciable à l'entreprise en cas de changement de majorité. La claire séparation des rôles entre directeur général et président permet de participer à limiter la porosité entre décisions politiques et décisions plus « techniques et opérationnelles » et surtout d'assurer une complémentarité efficace à la tête de l'Epl. Ce binôme est au cœur du bon fonctionnement

⁴ Sur le statut des directeurs d'Epl et leur mandat social, voir le guide général téléchargeable à cet adresse : https://www.banquedesterritoires.fr/sites/default/files/2022-12/20221202-%20GUIDE%20DIRIGEANT%20EPL_VF.pdf

de l'Epl et passe par une relation de confiance nourrie d'échanges réguliers entre le président et le directeur.

L'existence d'un actionnariat public diversifié, c'est-à-dire composé de représentants de plusieurs collectivités, peut également faciliter le développement d'une culture du compromis et positionner l'Epl comme un outil technique à la main de plusieurs acteurs, davantage que comme un outil politique permettant l'expression de la stratégie d'une collectivité unique. Si un actionnariat diversifié permet d'amoindrir la « dépendance » vis-à-vis d'une seule collectivité, un actionnariat trop dilué peut être source de blocages. Il demeure qu'il n'existe pas de solution unique, puisqu'un actionnaire majoritaire de référence peut être aussi gage de stabilité et de cohérence.

En tout état de cause, il est dans le rôle du dirigeant d'Epl d'accompagner le changement d'orientation politique et d'assurer la continuité de l'action de l'Epl, notamment en anticipant les difficultés pouvant se présenter en période pré ou post-électorale. Ainsi, la clôture des comptes de manière anticipée permet de sécuriser l'obtention du quitus et l'équilibre des opérations réalisées pendant la mandature qui touche à sa fin.

Risque de blocage des instances de gouvernance

Identification du risque

Lors de prise de décisions, notamment sur les orientations stratégiques de l'Epl, les instances de gouvernance peuvent faire face à des blocages dû à des divergences entre investisseurs ou membres du conseil d'administration.

Questions à se poser pour identifier le risque

- Le pacte d'associés prévoit-il des solutions en cas de blocage des instances de gouvernance stratégique ?
- Est-il prévu que les décisions puissent être uniquement prises à l'unanimité ?
- Comment le blocage rencontré risque d'impacter les activités de l'Epl ?

Mesure du risque

Éventualité de survenance du risque

- **Improbable** : les investisseurs ont déjà réalisé plusieurs projets ensemble.
- **Faible** : les règles de décision ont déjà fait l'objet d'une première négociation mais l'accord de gouvernance sur ce projet n'est pas encore négocié.
- **Possible** : les investisseurs n'ont jamais travaillé ensemble et les accords de gouvernance sont à négocier.
- **Forte** : les investisseurs ont déjà été en désaccord sur d'autres projets alors que la question des blocages de gouvernance n'avait pas été discutée.

Gravité du risque s'il survient

- **Insignifiant** : les règles de gouvernance empêchent la survenance de tout blocage pour la conduite du projet.
- **Réduit** : les règles de gouvernance doivent permettre d'éviter des blocages significatifs pour la conduite du projet.
- **Significatif** : le blocage des décisions stratégiques entraînerait un blocage du projet qui peut être remis en cause.
- **Critique** : Le blocage des décisions stratégiques implique des pertes financières et une saisine des tribunaux.

Exemple d'identification du risque de blocage des instances de gouvernance et mesure du risque⁵



Sedia : un actionnariat public diversifié

Sedia appartient à une grappe de 7 Epl et d'une vingtaine de filiales intervenant dans les départements du Doubs, de La Haute-Saône et du Jura. Du fait de son emprise géographique étendue, la Sem compte à son actionnariat et à son conseil d'administration une diversité d'acteurs publics :

⁵ Extrait Banque des Territoires – formation 2023.

3 départements, 1 communauté urbaine, 1 communauté d'agglomération, 12 communautés de communes et 8 communes. Cette multiplicité se retrouve fatalement dans les orientations politiques des membres du conseil d'administration mais elle n'affecte pas le bon équilibre de son fonctionnement.

Les acteurs ont développé une posture de compromis et de coopération lorsqu'ils se retrouvent au sein de cette instance. La diversité des membres du conseil est source de débats et d'échanges mais n'est pas un motif de blocage. Bien que les différents acteurs publics n'utilisent pas l'outil de la même manière, tous reconnaissent son utilité et ses qualités techniques. De plus, si un ou plusieurs élus sont remplacés lors d'une élection, cela n'implique pas forcément un renouvellement total du conseil d'administration de l'Epl, lui assurant ainsi une certaine stabilité.

■ Le risque d'un portage insuffisant des actionnaires

Description : les exigences de développement des Epl appellent un concours de l'ensemble de leurs actionnaires, publics et privés dans le cas d'une Sem, pour mettre en œuvre un projet commun, pour donner vie ou faire vivre *l'affectio societatis*. Même si cette exigence est plus forte s'agissant des Sem, les Spl sont également concernées dans le cadre restreint de leur relations *in-house* avec les actionnaires : il revient, en effet, à toute Epl de porter les projets traduisant la volonté des associés de collaborer.

La question de « ce que nous voulons faire ensemble ? » se pose évidemment à la création de la société, mais également tout au long de son existence.

La présence au conseil d'administration d'élus méconnaissant l'économie mixte et son fonctionnement peut impacter la gouvernance d'une Epl. Cette méconnaissance peut entraîner un désintérêt des élus pour l'outil, limitant ainsi son portage politique, ou au contraire, être à l'origine d'un besoin d'appropriation de l'outil, se matérialisant par l'instauration d'un contrôle accru et donc d'une rigidification des processus, pouvant ralentir l'activité de l'Epl.

Si les Epl sont l'expression politique des entités publiques qui les portent, l'absence de volonté politique peut donc entraver fortement la capacité d'une Epl à mener à bien son activité. Le manque de portage peut se traduire de plusieurs manières : manque d'investissement financier par une sous-capitalisation ou un refus de recapitaliser la structure, absence de sollicitation et donc de projets apportés par la collectivité, absence de stratégie et de cap donné par la collectivité.

Modalités de pilotage : il est recommandé de prévoir, à la création d'une Sem, la conclusion d'un pacte d'associés (condition au demeurant posée dans la doctrine de la Banque des Territoires), associée à un plan d'affaires permettant la formalisation des engagements et des moyens mis au service des résultats recherchés (V. infra). Une bonne pratique serait également de pouvoir annexer à ce pacte un document de cartographie des principaux risques de l'entreprise.

L'organisation de temps d'échanges / formation avec les membres du conseil d'administration permettra l'appropriation de l'Epl par les élus ainsi que la compréhension des contours et de la visée de l'outil. Cette prise en main par les élus permettra à l'Epl de bénéficier d'un certain portage politique, utile au développement de ses activités, avec la gouvernance appropriée. Le rôle de l'Epl est toujours à réaffirmer auprès de ses actionnaires publics afin d'assurer l'obtention de leur soutien.



« La justification de l'entreprise publique locale et de ses missions n'est jamais acquise auprès des élus ».

Isabelle DELUC-CHARLES, Directrice Générale, Sem et Spl Résilience et innovation

L'évaluation et la réorganisation des instances de gouvernance et de dialogues entre la direction, les équipes et les actionnaires, en cas de mauvaises relations, ne doit pas être négligée pour relancer un dialogue constructif et garantir un portage des activités de l'Epl par les actionnaires.



Semardel : des instances de dialogue dynamiques

Forte de 570 collaborateurs et d'un chiffre d'affaires de près de 150 M€ en 2023, Semardel est une Sem intervenant dans le sud de l'Ile-de-France pour la collecte, le traitement, la valorisation des déchets et la production d'énergie. Un pacte d'actionnaires, signé il y a 10 ans et actualisé en 2019, fixe le cadre des relations entre les actionnaires, les administrateurs, le Président, la Direction générale et les acteurs opérationnels de la Sem. Des comités préparent chaque Conseil d'administration, et permettent une pleine appropriation des sujets par tous. Un plan stratégique donne de la visibilité à 5 ans sur les orientations de l'entreprise et est actualisé tous les deux ans. Tous les ans, le conseil évalue l'action du Directeur Général.

L'organisation et le financement de formations à destination des élus, mais également des cadres dirigeants des collectivités territoriales, doit leur permettre de se familiariser avec la spécificité des Epl. Une meilleure connaissance de l'économie mixte et de son fonctionnement amènera les membres du conseil d'administration à réaliser de meilleurs choix stratégiques pour l'Epl, approuvant la création de filiales lorsque la balance bénéfices-risques pour l'Epl est mesurée.

A cet égard, la diversité des sociétés qui composent l'économie mixte, et en particulier la distinction entre Spl et Sem et leurs positionnements complémentaires sur le marché peuvent être à rappeler dans un souci de familiarisation avec des outils pouvant pâtir d'une mauvaise image auprès des élus.



« Il faut développer l'affectio societatis avec les élus. Montrer la capacité par les Epl d'enrichissement du projet politique dans une approche technique au service de l'intérêt général ».

Frédérique DIELAINE, Directrice Générale,
Cergy-Pontoise Aménagement

■ Le risque d'un positionnement inadapté au marché et aux besoins du territoire

Description : si la volonté d'agir ensemble doit s'incarner dans un pacte d'actionnaires, elle doit aussi passer par l'adhésion à une stratégie supposant la définition d'une trajectoire financière avec un plan d'affaires crédible, c'est-à-dire en lien avec les standards ou les attentes du marché, en particulier pour les Sem qui interviennent sur le secteur concurrentiel, sans bénéficier de l'exception de quasi-régie.

La composition particulière de l'actionnariat des Sem, alliage de collectivités territoriales majoritaires et d'autres actionnaires minoritaires hors collectivités, ne doit pas faire oublier les impératifs de bonne gestion propre à toute entreprise de droit privé impliquant un bon positionnement sur le marché et la capacité de s'adapter aux mutations et besoins nouveaux des territoires (ou encore aux risques de retournement de marché ou d'évolution des métiers exercés).

Le risque d'inadaptation au marché se traduit par une structure de coûts de l'entreprise qui n'est plus adaptée au marché et au prix de vente auquel le client public ou privé est prêt à payer le produit ou la prestation. Ce décalage peut conduire rapidement à des difficultés financières (constatation de pertes) ou à l'absence d'opérations et le maintien de structures sans réelles activités.

Le risque est particulièrement fort lorsque l'Epl est dépendante de la commande publique et en priorité de celle de ses collectivités actionnaires.



« L'économie mixte n'est pas un métier, c'est un vecteur, il y a plein de métiers ».

Denis DUPLESSIER, Directeur Général, Groupe Semardel

Modalités de Pilotage : lors de sa création, il convient de favoriser l'implication de l'ensemble des actionnaires, y compris privés, qui peuvent apporter à l'Epl une expertise et des compétences dans le cadre de la formalisation d'un plan d'affaires fiable de nature à permettre une bonne gestion de l'entreprise.

La fiabilisation d'un plan d'affaires suppose de ne pas négliger l'aspect métiers (connaissance du secteur et des attentes des clients) et les compétences nécessaires pour lancer de manière pérenne l'activité de l'Epl ou la faire évoluer. Une Epl doit interagir avec son écosystème local (entreprises privées, BET, universités et autres acteurs du territoire) et participer, sinon *a minima* être informée, des évolutions de son secteur d'activité. En ce sens, l'anticipation et la prospective ne doivent pas être négligées.

Concrètement, la réalisation d'un plan stratégique (sur 3 ans) est indispensable pour structurer le développement d'une Epl sur le moyen et long terme. L'actualisation et le suivi de ce dernier permettent de limiter le risque de désalignement avec le marché ou les attentes des clients, tout en constituant un instrument de continuité en cas de changement de gouvernance et/ou de direction. Cet outil participe de la nécessaire adaptation des Epl afin de répondre au mieux aux questions soulevées par l'évolution des environnements et de réduire le cas échéant la trop forte dépendance à certaines commandes publiques dans le cas des Sem. Dans ce cadre, la Sem peut devoir faire évoluer son positionnement. La faculté d'adaptation doit être au cœur de l'action des Epl, quand bien même ses capacités de diversification et d'évolution sont limitées par son objet social et les compétences de ses actionnaires publics.



Illustrations de possibles évolutions stratégiques pour une Sem

De manière plus générale, la possibilité d'impulser une dynamique économique là où les acteurs privés n'interviennent pas ou peu, faute de rentabilité suffisante, implique la nécessité de faire connaître et de faire valoir la valeur ajoutée des outils de l'économie mixte en termes financiers, mais également extra-financiers pour les élus, et l'ensemble des acteurs du territoire.



« Dans une Sem, on est soumis au champ concurrentiel, un des meilleurs indicateurs d'une stratégie qui fonctionne est le portefeuille commercial ».

Denis DUPLESSIER, Directeur Général, Groupe Semardel

■ Le risque « filiales » et le risque lié aux satellites

Description : la filialisation concerne tous les secteurs d'intervention des Epl avec une augmentation significative au cours de la dernière décennie. En 2023, on dénombrait, 529 filiales pour 853 Sem et 791 sociétés dans lesquelles elles détiennent des participations minoritaires⁶.

Cette filialisation répond à différents objectifs parmi lesquels : la diversification et le développement d'activités nouvelles ou complémentaires aux activités principales pour lesquelles autonomie et dynamisme sont recherchés ; la mobilisation de financements extérieurs ; une meilleure allocation ou un cantonnement des risques ; l'association avec des partenaires industriels et/ou bancaires sur un projet spécifique ; la reprise d'activités nécessaires au fonctionnement de l'Epl par le rachat d'une autre structure ; des motivations fiscales.

Si la filialisation représente de nombreux avantages pour les Epl souhaitant se développer, la création d'une filiale est également porteuse de risques devant être identifiés et suivis tout au long de l'existence de la structure. Elle appelle donc en termes de maîtrise des risques une attention particulière, avec une approche spécifique et des outils adaptés (pilotage de la structure, remontée et transparence de l'information, contrôle de la conformité réglementaire, audit interne, etc.).

Plus largement, la question du contrôle se pose vis-à-vis de l'ensemble des « satellites » auxquels peut avoir recours une Epl ou un groupe d'Epl. Ainsi, le recours à des outils de mutualisation, par exemple la forme de groupement d'intérêt économique (GIE) pour la gestion des fonctions supports des « grappes d'Epl » peut contribuer à une complexification du pilotage du risque.

Modalités de Pilotage : dès la décision de création d'une filiale faisant l'objet d'un encadrement strict⁷, la relation qui se met en place avec la société mère doit être structurée.

Le respect des règles de gouvernance est un élément essentiel au-delà du management de la filiale et de contrôle, la question des filiales doit mobiliser l'ensemble de la direction de la société-mère, ainsi que les membres du conseil d'administration.

Il convient d'être très vigilant sur tous les processus de gestion, dans le domaine financier et comptable (V. infra), dans le domaine des achats, dans le domaine des rémunérations. Pour encadrer les risques financiers, il convient de définir une « politique de groupe » en matière de risque financier et inclure cette politique de groupe dans le cadre du contrôle interne financier et comptable de l'entreprise. En pratique, il peut être prescrit de placer des responsables financiers des filiales sous le contrôle étroit du directeur financier du groupe. S'agissant du risque lié aux personnes, il est très important d'avoir des dirigeants de filiales dynamiques, mais il faut surveiller que ce dynamisme ne conduise pas à des difficultés financières.

⁶ Source : Fédération des Elus des Entreprises Publiques Locales, 2023.

⁷ Notamment depuis l'entrée en vigueur de la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

■ ■ FOCUS : LE RISQUE « REPUTATION »

Description : La réputation ou l'image d'une entreprise est un paramètre essentiel, entraînant des répercussions sur l'ensemble de la vie d'une Epl, auquel il est difficile d'affecter une valeur en termes financiers. Elle est le résultat de l'harmonisation entre les objectifs et les valeurs de l'entreprise, ses actions ainsi que les attentes et les expériences des parties prenantes par rapport à ses activités. Jouir d'une bonne réputation permet à une Epl d'être reconnue et ainsi de drainer de l'activité et des clients.

Toute entreprise encourt le risque que ses actions engendrent un impact négatif sur sa réputation, pouvant entraîner une perte de confiance qui porterait préjudice à son exploitation, sa valeur et son image. A cet égard, le risque de dégradation de l'« e-réputation » d'une Epl, c'est-à-dire son empreinte en ligne (messages sur les réseaux sociaux, avis, notations, commentaires) ne doit pas être négligée. Si la construction d'une image est longue et complexe, sa destruction ou sa dégradation constituent des risques qui se concrétisent rapidement et sont difficilement maîtrisables avec des impacts lourds.

A l'instar des entreprises classiques, l'image d'une Epl peut être détériorée par des clients insatisfaits ou des collectifs et associations par le biais de publicités défavorables, de rumeurs ou d'articles de presse critiques. Les Epl se différencient des entreprises classiques car la dégradation de leur image peut rapidement se répercuter sur celle de leurs actionnaires publics. En ce sens, le risque de réputation constitue un risque politique majeur.

La réputation d'une Epl peut également être dégradée auprès de ses clients, entraînant la perte de prospects et d'activités, ou des bénéficiaires de ses interventions. Ce dernier risque est plus élevé dans l'hypothèse d'interactions fortes avec des collectifs de citoyens et d'associations locales, avec des effets pouvant entraver la bonne réalisation des projets par l'organisation de contestations (recours, pétitions, manifestations).

Modalités de pilotage : maîtriser le risque réputationnel revient à connaître l'image de son entreprise et détenir des leviers pour agir sur celle-ci auprès de ses partenaires clés. Des outils d'écoute active des signaux (présence sur les réseaux sociaux, contact direct avec les clients, etc.) et une veille concurrentielle permettent de suivre l'image dont bénéficie l'Epl.

Une communication transparente et régulière permet également à l'entreprise de construire une image dans la durée.

Aucune entreprise, aussi avertie et préparée soit-elle sur le risque de réputation, ne peut avoir l'assurance de ne pas être remise en cause à l'occasion d'un événement déclencheur dont l'origine peut être multiple. C'est pour ces raisons qu'une stratégie de gestion de crise doit avoir été élaborée au préalable. Celle-ci passe par la connaissance par les dirigeants de procédures formalisées pour chaque famille de crises identifiées.

La dégradation d'une réputation peut se faire très rapidement, il est donc important de traiter la source du problème dans des délais brefs, afin de limiter le risque d'extension du préjudice d'un événement spécifique sur la société et son image en général, d'autant plus que les Epl interviennent généralement au sein d'un écosystème ou d'un périmètre géographique restreint, de telle sorte qu'elles ne peuvent pas chercher un « nouveau marché » sur lequel elles bénéficieraient d'une image non dégradée.



« Maintenir la bonne réputation de la société et de l'équipe nécessite une exigence constante auprès de toutes les parties prenantes : clients, élus et actionnaires, habitants ».

Samuel LINZAU, Directeur Général, Spl Lyon Confluence

Les risques juridiques

■ Les risques juridiques au sein d'une Epl regroupent une grande diversité de risques, dont en particulier : la conformité réglementaire dans ses activités ou en interne ; les risques de gouvernance ; le risque contractuel ; les risques d'atteintes aux actifs de la société (notamment propriété intellectuelle) ; les risques de mise en cause de la responsabilité (civile ou pénale) de l'entreprise ou de ses dirigeants et les risques liés aux litiges. La réalisation de nombreux risques peut entraîner des répercussions juridiques, sans que ces derniers soient considérés originellement comme d'ordre juridique.

C'est pourquoi l'identification des risques juridiques dans les Epl nécessite une approche systématique et proactive. Voici quelques étapes pour y parvenir :

- **Analyse des activités de l'entreprise** : il convient d'examiner en détail et régulièrement les activités de l'entreprise. Cette analyse permettra d'identifier les aspects où des risques juridiques pourraient survenir.
- **Examen de la réglementation applicable** : l'identification des lois et réglementations qui sont les plus pertinentes pour l'Epl, ainsi qu'une veille juridique sont indispensables pour prévenir le risque d'inconformité.
- **Évaluation des contrats** : la revue a priori, mais également a posteriori, des contrats et accords auxquels l'Epl est partie prenante permet d'identifier les obligations légales découlant de ces contrats et les risques associés au non-respect de ces obligations.
- **Examen des litiges passés et potentiels** : l'analyse des litiges passés auxquels l'Epl a été confrontée ainsi que les litiges potentiels qui pourraient survenir à l'avenir fournit des indications sur les domaines où des risques juridiques sont les plus susceptibles de se produire.
- **Consultation avec des experts juridiques** : l'implication des experts juridiques internes est indispensable pour identifier des risques qui pourraient être facilement négligés par les non-spécialistes.
- **Audit de diagnostic** : la réalisation d'audits permet d'évaluer dans quelle mesure l'Epl se conforme aux lois et réglementations applicables. Cela permettra d'identifier les lacunes de conformité et les domaines nécessitant une action corrective.
- **Réalisation d'une cartographie des risques juridiques** : cette cartographie spécifique à l'Epl doit permettre à l'organisation d'appréhender l'ensemble des principaux facteurs juridiques susceptibles d'affecter les activités et les performances de l'Epl et de réfléchir collectivement à l'élaboration ou la modification des dispositifs internes de prévention (manuel de procédure juridique, test de contrôle interne, formation des non-juristes, etc.).
- **Test et audit** : Une fois identifiés les risques de l'entreprise dans leur globalité, comme la fraude et les pratiques contraires à la probité, il est nécessaire de mettre en place des contrôles tels que des audits et des programmes de sensibilisation réguliers, afin de les gérer.

Avant de traiter plus spécifiquement du risque de responsabilité pénale de la société et de ses dirigeants d'une part et de la responsabilité civile de la société et de ses dirigeants d'autre part, il est proposé de revenir sur les principaux risques juridiques suivants :

■ Les risques liés à la gouvernance

Description : les risques liés à la gouvernance de l'Epl concernent la manière dont la société est gérée et supervisée, y compris la conformité aux meilleures pratiques de gouvernance.

Les Epl disposent de plusieurs options quand elles choisissent les modalités de leur gouvernance, qui sont déterminantes quant aux procédures mises en place avec les représentants des actionnaires, mais également pour la vie quotidienne de l'entreprise (documents requis) et pour les décisions managériales et opérationnelles.

Modalités de pilotage : le directeur d'Epl doit comprendre les avantages et les inconvénients des options choisies pour encourager la bonne communication entre toutes les instances, ainsi que les pratiques commerciales éthiques à l'échelle de l'entreprise. Il doit pouvoir être impulsé une démarche d'évolution de la gouvernance d'entreprise si des blocages apparaissent.

Une fois que la structure juridique et de gouvernance est définie, il est important de respecter le bon suivi de la comitologie mise en place (planification et organisation en amont pour éviter les problèmes de quorum, de délai dans la communication des ordres du jour/des comptes-rendus, etc.).

S'agissant plus spécifiquement des délégations, le bon fonctionnement de l'entreprise et la prévention des risques passent par la mise en place des délégations de pouvoirs et des délégations de signatures d'un *reporting* périodique et détaillé par le délégataire.



La prévention des conflits d'intérêts au sein de l'Epl

Description : les situations de conflits d'intérêts sont multiples. Ainsi, elles peuvent concerner le choix du dirigeant de l'Epl ou d'un représentant des actionnaires ou plus régulièrement la conclusion de contrats. La gestion des conflits d'intérêts fait partie du fonctionnement commun des Epl. En effet, les collectivités actionnaires peuvent également être cocontractantes de leur Epl. Dans ce cas, tant la collectivité que l'Epl peuvent avoir des intérêts distincts et la qualité d'actionnaire de l'Epl de la collectivité ne peut avoir, sur le plan juridique, d'influence sur leurs relations contractuelles.

Le Code général des collectivités territoriales prévoit une obligation de déport des élus représentant la collectivité au conseil d'administration ou de surveillance de l'Epl concernée, pour les décisions de la collectivité territoriale ou du groupement attribuant à l'Epl un contrat de la commande publique, une garantie d'emprunt ou une aide, lorsque l'Epl est candidate. Les élus concernés ne peuvent pas non plus assister aux commissions d'appel d'offres.

Modalités de pilotage : la prévention des conflits d'intérêts suppose que l'ensemble des parties prenantes d'un tel risque soient sensibilisées aux enjeux et aux mécanismes de prévention des conflits d'intérêts au sein de la société. Le directeur d'Epl ou son directeur juridique doivent animer une politique active de prévention des conflits d'intérêts, en s'appuyant sur des dispositifs prudentiels éprouvés (procédure de conventions réglementées ; mécanismes de déport). En particulier, il peut être nécessaire de faire preuve de rigueur et de pédagogie avec des élus n'ayant pas nécessairement l'habitude de ces procédures. Une concertation peut être menée avec les élus pour anticiper la manifestation de ces risques.

■ Le risque de conformité

Description : de façon générale, la conformité (appelée également « *compliance* ») consiste pour les entreprises à déployer des procédures préventives lui permettant d'éviter de s'exposer à des risques liés au non-respect de la réglementation. Suivant le point de vue retenu, les risques liés à la conformité peuvent comprendre la conformité réglementaire, la conformité comptable, le risque fiscal, l'évolution normative, les risques liés au business et l'application des normes...

Peut être également concernée la conformité en matière de droit du travail, les litiges liés au harcèlement ou à la discrimination en milieu de travail, les questions de santé et de sécurité au travail, etc.

En particulier, les Epl sont confrontées à une complexification du droit touchant à la fois à leurs statuts et à leurs domaines d'intervention. A cet égard, les réformes du droit des collectivités territoriales et notamment de réorganisation des compétences entre les collectivités ont directement affecté les Epl. De même, les domaines d'intervention des Epl (urbanisme, droit de la construction, commande publique) ont également fait l'objet de nombreuses réformes ces dernières années.

Modalités de pilotage : Dans un contexte de diversification des activités et d'évolution des compétences des collectivités territoriales, il convient, tout d'abord, de s'assurer que les activités réellement exercées par l'Epl sont en phase avec son objet social et les compétences de ses actionnaires publics.

Au-delà de la connaissance des réglementations applicables aux activités exercées par l'Epl, une gestion proactive des risques réglementaires exige la mise en place de procédures et protocoles spécifiques de validation et des politiques de sensibilisation, pour assurer la conformité de l'Epl. En outre, avant que des modifications réglementaires ne soient mises en application, il est nécessaire de mettre en place des systèmes de veille et de suivi pour anticiper les changements de l'environnement juridique.



« En tant qu'Epl, nous avons une obligation de nous préparer aux évolutions législatives et d'être vigilants sur la jurisprudence, car en tant qu'outils au service du territoire et de l'intérêt général, nous devons être exemplaires ».

Denis DUPLESSIER, Directeur Général, Groupe Semardel

■ Les risques liés au respect de la commande publique

Description : les Epl sont, dans leur immense majorité, qualifiées des pouvoirs adjudicateurs ou d'entités adjudicatrices au sens du Code de la commande publique et doivent ainsi respecter les règles de publicité et de mise en concurrence préalables pour répondre à leurs besoins.

Plus précisément, il est considéré que les Spl sont toujours des pouvoirs adjudicateurs et que les Sem, dans la plupart des cas, remplissent les critères de qualification de pouvoir adjudicateur⁸. S'agissant des SemOp, la qualification en tant que pouvoir adjudicateur ou d'entité adjudicatrice doit faire l'objet d'une analyse ad hoc.

Il convient de rappeler qu'au-delà des risques de sanctions devant les juridictions administratives relatifs à la passation et à l'exécution des contrats, plusieurs infractions pénales se rattachent au droit de la commande publique dont le délit de favoritisme, la prise illégale d'intérêts, la concussion, la corruption et le trafic d'influence.

Modalités de pilotage : l'application du droit de la commande publique aux activités d'une Epl nécessite de se doter des compétences nécessaires à la passation et à l'exécution des marchés publics ou concessions et/ou de se faire accompagner pour les contrats complexes. Il nécessite également la formation des non-juristes et la mise en place de dispositifs de contrôle interne permettant une sécurisation de l'ensemble de la procédure de passation des contrats.

⁸ Ainsi, depuis 2015, la position de la Fédération des EPL est de considérer que « [d]ans la plupart des cas, les Sem sont des pouvoirs adjudicateurs, c'est-à-dire des organismes créés pour satisfaire des besoins d'intérêt général dont le caractère n'est pas purement industriel ou commercial ». Voir également la décision de la Cour de discipline budgétaire et financière : CDBF, 3 décembre 2021, Société anonyme d'économie mixte locale TERACTION, n° 254-861.

Application aux Spl de l'exception de quasi-régie dans les relations entre une société publique locale et ses collectivités actionnaires

Description : les contrats conclus entre les Spl et leurs actionnaires peuvent être conclus sans publicité ni mise en concurrence préalable, dès lors que sont caractérisées les conditions cumulatives de la quasi-régie entre la ou les collectivités concernées et la Spl.

Modalités de pilotage : un actionnariat 100% public ne saurait suffire pour valider le recours à l'exception de quasi-régie. Les collectivités publiques doivent démontrer l'existence d'un contrôle analogue avec en particulier une participation effective aux instances de direction de la société. Dans ce cadre, il peut être nécessaire de se faire assister lors de la mise en place des outils du contrôle analogue, ainsi que dans le cadre de la passation de contrats avec un actionnaire pour sécuriser le recours au *in-house*.

■ Les risques liés aux contrôles des Epl

Description : les Epl comme toute société commerciale sont soumises aux contrôles de l'administration fiscale, URSSAF, CNIL, DGCCRF, etc., elles sont également soumises à des contrôles spécifiques liés à leurs statuts (ainsi que le cas échéant liés à l'exercice d'activités réglementées). Ainsi, les Epl sont soumises au contrôle financier des CRC, mais également au contrôle de légalité de certains actes ou à une obligation de transmission obligatoire de documents (délibération du CA des AG, comptes annuels, rapports du CAC...) au préfet du département.

Modalités de pilotage : de même que pour l'ensemble des risques juridiques, le pilotage des risques liés aux contrôles des Epl nécessite de s'assurer du respect des procédures internes mises en place pour prévenir la réalisation des risques juridiques. Une veille juridique active est nécessaire afin d'actualiser la grille d'analyse des risques juridiques sur l'ensemble des activités exercées par la société. Surtout, il convient de pouvoir tracer l'ensemble des décisions.

Les contrôles peuvent s'accompagner de multiples enjeux (politique, médiatique, juridique, financier, humain...), et nécessitent d'être préparés et souvent assistés. Ce besoin d'assistance est exacerbé pour les contrôles des CRC (nécessaire connaissance du déroulement de la procédure ou des actions juridiques possibles pour faire rectifier le rapport).

■ Le risque « corruption »

Description : les risques d'atteintes à la probité constituent un enjeu majeur pour les Epl en raison des conséquences pénales, financières et de réputation qu'ils peuvent engendrer.

Le renforcement des législations anti-corruption et des sanctions associées ont imposé la mise en œuvre de politiques de prévention rigoureuses au sein des entreprises, les dirigeants étant rendus responsables de l'adoption et du déploiement effectif desdites politiques.

S'agissant spécifiquement des directrices et directeurs d'Epl, il convient de rappeler l'obligation de déclarations de patrimoine et d'intérêts auprès de la Haute Autorité sur la Transparence de la Vie Publique (HATVP).

Modalités de pilotage : la direction initie la démarche de mise en œuvre du dispositif anticorruption, valide sa conception et en assure le déploiement ainsi que le contrôle.

En particulier, les Epl peuvent établir et adopter une charte éthique ou un code de conduite, mettre en place des obligations de déclaration ou un dispositif d'alerte éthique interne proportionné aux enjeux, cartographier les risques de corruption spécifiques à leurs activités, mettre en place des procédures

d'évaluation des partenaires commerciaux, déployer un programme de formation interne et de sensibilisation des équipes...

Le processus d'adoption d'une charte de déontologie (ou sa révision) doit permettre d'embarquer l'ensemble des collaborateurs pour qu'ils se l'approprient au maximum.

■ Les risques liés aux litiges

Description : les litiges d'ordre juridique (avec des prestataires, des candidats à la conclusion de contrats, des concurrents, des employés ou toute autre partie-prenante) sont les différends dans lesquels une plainte ou un recours fondés en droit sont déposés. C'est notamment le cas des fautes professionnelles, des accidents, de la responsabilité du fait des produits, etc.

Modalités de pilotage : l'une des responsabilités du directeur juridique, est de limiter ce type de risques. En effet, même s'ils n'aboutissent pas à un contentieux, ils peuvent porter atteinte aux relations commerciales et à la réputation de l'entreprise, et mobiliser des ressources et un temps précieux.

Pour réduire le risque lié aux litiges et aux contentieux, le directeur juridique peut prendre des mesures proactives. Il peut notamment mettre en place des accords de transfert de risque, veiller à la conformité, tenir des dossiers exacts et utiliser des logiciels de gestion juridique qui l'alertent sur les risques éventuels dans ce domaine. Les logiciels de gestion des litiges présentent des avantages notamment en termes de capitalisation.

■ Les risques liés au traitement des données sensibles et notamment des données personnelles

Description : avec la numérisation croissante des activités, les entreprises sont confrontées à des risques liés à la sécurité des données et à la confidentialité des informations sensibles des clients, des employés et de l'entreprise elle-même. Les Epl qui ne protègent pas leurs données peuvent devoir faire face à des conséquences juridiques, notamment des amendes, des poursuites judiciaires et des poursuites pénales. La conformité aux réglementations sur la protection des données, tel que le règlement général sur la protection des données (RGPD), est cruciale pour éviter de telles conséquences.

En particulier, s'agissant du traitement des données personnelles, les dirigeants doivent veiller au respect des obligations suivantes : les licéités du traitement, finalité du traitement, minimisation des données, protection particulière des données sensibles, limitation de la durée de conservation des données, obligation de sécurité, transparence, droit des personnes.

Modalités de pilotage : il convient de réaliser régulièrement des audits de sécurité des données pour connaître le niveau de protection de l'Epl. Ces audits permettent de déterminer les points de vulnérabilités potentielles (notamment les contrôles d'accès, la formation des collaborateurs, les procédures de sauvegarde des données et le stockage sécurisé des documents, les procédures de destruction des documents). Ce n'est qu'en identifiant les lacunes ou les faiblesses de leurs mesures de protection des données que les Epl peuvent élaborer des stratégies pour y remédier.

■ ■ FOCUS : Les risques liés à la mise en cause de la responsabilité pénale et civile des Epl et de leurs dirigeants

■ Les risques pénaux des Epl et de leurs dirigeants

Une Epl, comme ses dirigeants, peuvent faire l'objet de poursuites pénales. La responsabilité pénale des Epl peut recouvrir plusieurs délits tels que les atteintes à la probité⁹ (délit de prise illégale d'intérêts, corruption et le trafic d'influence, délit de favoritisme et concussion), l'abus de biens sociaux, l'abus de confiance, l'escroquerie, la fraude fiscale, la facturation irrégulière, le faux et l'usage de faux et l'ensemble des infractions prévues et réprimées par les articles L.241-1 et suivants du Code de commerce relatives aux dispositions pénales du droit des sociétés.

Personne Dépositaire de l'autorité publique.	Prendre, recevoir, conserver, un intérêt de nature à compromettre l'impartialité, l'indépendance et/ou l'objectivité.	Une entreprise ou une opération dont la personne concernée a, au moment de l'acte, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement ».
Personne chargée d'une mission de service public.		
Personne investie d'un mandat électif public.		

L'abus de biens sociaux et la prise d'illégale d'intérêts sont les infractions les plus souvent relevées à l'occasion de la constatation d'anomalies dans la gestion des Epl. Par conséquent les dirigeants d'Epl doivent être particulièrement vigilants sur ces sujets.

L'abus de bien social au sein d'une Epl

La caractérisation d'un abus de bien social au sein d'une Epl répond au droit commun de cette infraction¹⁰. Pour que le délit soit constitué, il faut un usage d'un bien ou du crédit de la société contraire à l'intérêt social, réalisé dans un but personnel par le dirigeant¹¹, celui-ci agissant en connaissance de cause.

A titre d'illustrations, l'abus de biens sociaux a été caractérisé dans les cas suivants :

- Prise en charge par l'Epl de dépenses purement personnelles ;
- Versement de rémunérations indues, de façon transparente ou occulte, ou dont le montant est manifestement excessif au regard de la situation financière de l'Epl ;
- Octroi de prêts consentis par une Epl à l'un de ses dirigeants, soit en dehors de l'activité normale de l'Epl, soit à des conditions préférentielles ;
- Réalisations d'opérations immobilières désastreuses par une Epl immobilière aux seules fins de procurer des ressources à un bureau d'études géré par un des dirigeants de l'Epl ;
- Création de multiples filiales commerciales de la Sem dans le but de permettre aux dirigeants de s'octroyer des salaires et de toucher des jetons de présence et des dividendes dans le cadre de ces filiales ;
- Rémunération par l'Epl de personnes n'ayant aucune activité au sein de celle-ci.

⁹ Les atteintes à la probité sont une formule usuelle qui évite d'énumérer les 6 infractions présentes à l'article 1 de la loi 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

¹⁰ L.242-6 C. com : « Fait pour le président, les administrateurs ou les directeurs généraux d'une société anonyme de faire, de mauvaise foi, des biens ou du crédit de la société, un usage qu'ils savent contraire à l'intérêt de celle-ci, à des fins personnelles ou pour favoriser une autre société ou entreprise dans laquelle ils sont intéressés directement ou indirectement
Fait pour le président, les administrateurs ou les directeurs généraux d'une société anonyme de faire, de mauvaise foi, des pouvoirs qu'ils possèdent ou des voix dont ils disposent, en cette qualité, un usage qu'ils savent contraire aux intérêts de la société, à des fins personnelles ou pour favoriser une autre société ou entreprise dans laquelle ils sont intéressés directement ou indirectement »

¹¹ Par exemple, un PDG qui fait régler par la société des amendes au code de la route auxquelles il a été condamné, en même temps que d'autres amendes infligées à la société

La prise illégale d'intérêts au sein d'une Epl

Le délit de prise illégale d'intérêts a pour particularité de sanctionner la partialité des élus/fonctionnaires/personnes privées investis d'une mission de service public, dès lors que leurs actions confondent intérêt public et intérêt privé. Il s'agit de la traduction pénale du conflit d'intérêts¹².

La constitution du délit de prise illégale d'intérêts suppose ainsi en substance la réunion de quatre éléments :

- La qualité de l'auteur, qui ne peut être qu'une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public (comme les Epl) ou investie d'un mandat électif ;
- Le fait pour cette personne d'exercer un pouvoir de surveillance, de liquidation ou de paiement dans une entreprise ou une opération ;
- L'existence concomitante d'un intérêt – qualifié de quelconque – dans cette entreprise ou opération ;
- Une action commise sciemment.

Deux exceptions sont visées par loi :

- Les élus représentant une collectivité au sein des organes de direction d'une Epl, à condition de respecter les règles de déport¹³ ;
- Les communes comptant 3 500 habitants au plus¹⁴.

A titre d'illustration, la prise illégale d'intérêt a été caractérisée dans le cas suivant :

- Le maire qui avait acquis personnellement des locaux à usage commercial d'une société d'économie mixte immobilière dont il était le président-directeur général en sa qualité de premier magistrat municipal¹⁵ ;
- La participation d'un élu à une délibération du conseil municipal de la ville l'autorisant à percevoir une rémunération de la part de la Sem dont il est président.

S'agissant du délit de prise illégale d'intérêts, afin de garantir la protection des élus, il convient de noter que les élus ne peuvent pas participer¹⁶ :

- Aux commissions d'appel d'offres ou aux commissions de délégation de service public lorsque l'Epl est candidate à l'attribution du contrat ainsi qu'à la délibération de la collectivité attribuant le contrat ;
- Aux délibérations de la collectivité attribuant à l'Epl une aide (*prestations de services, de subventions, de bonifications d'intérêts, de prêts et d'avances remboursables, à taux nul ou à des conditions plus favorables que les conditions du marché, aides à des entreprises en difficulté rabais sur le prix de vente, de location ou de location-vente de terrains nus ou aménagés ou de bâtiments neufs ou rénovés, crédit-bail à des conditions plus favorables que celles du marché*) ou une garantie d'emprunt ;
- Aux délibérations de la collectivité portant sur leur désignation pour siéger, en qualité de représentants de leur collectivité, au sein du conseil d'administration ou de l'assemblée spéciale ;
- Aux délibérations de la collectivité portant sur leur rémunération et les avantages particuliers dont ils pourraient bénéficier au titre des fonctions exercées au sein de l'Epl.

■ Les autres responsabilités des Epl et de leurs dirigeants

La responsabilité civile des Epl peut recouvrir plusieurs fautes, outre les cas de responsabilités contractuelles propres à chaque activité, les obligations fiscales, les obligations en droit du travail ; la

¹² L.432-12 Code pénal

¹³ article L.1524-5 CGCT

¹⁴ Article L.432-12 code pénal

¹⁵ Cass. crim., 18 févr. 1987 : Bull. crim. n° 80 ; RSC 1988, p. 83, obs. J.-P. Delmas Saint-Hilaire

¹⁶ Selon une réponse ministérielle du 26 avril 2022, sont exclus du déport les actes courants entre une collectivité et son EPL tels que, par exemple, les avances en compte courant d'associé ou les avenants non substantiels au contrat.

conformité aux règles de compliance (RGPD, loi Sapin 2, responsabilité sociétale des entreprises) et l'action en comblement de passif.

Les obligations de conformité regroupent principalement les dispositifs suivants :

- La loi du 9 décembre 2016 sur la transparence, la lutte contre la corruption et la modernisation de la vie économique, dite « Sapin II », visant à « *Mettre la France au niveau des meilleurs standards internationaux dans le domaine de la transparence et de l'action contre la corruption* »¹⁷ recouvrant : l'engagement des dirigeants, la cartographie des risques de corruption, la gestion des risques¹⁸ ;
- Le Règlement Général sur la Protection des Données (RGPD)¹⁹ s'appliquant à toutes les organisations, publiques ou privées, dès lors qu'elles collectent des données personnelles.

La responsabilité civile : l'action en comblement de passif. Une collectivité territoriale peut être appelée, à supporter tout ou partie de l'insuffisance de l'actif d'une Epl²⁰, en cas de liquidation judiciaire de la société et de faute de gestion de ses dirigeants. A titre d'exemple, un syndicat intercommunal d'adduction d'eau, actionnaire majoritaire d'une société d'économie mixte locale, a été condamné en comblement de passif²¹.

¹⁷ Propos de M. Michel SAPIN

¹⁸ Ces obligations s'appliquent si la société dépasse certains seuils

¹⁹ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données

²⁰ L. 651-2 du Code de commerce

²¹ Com. 26 oct. 1999, no 97-14.432

Les risques financiers

■ Les Epl, à l'instar des autres sociétés commerciales, entendent limiter leur exposition aux risques financiers afin de sécuriser leurs liquidités, réduire la volatilité sur leurs résultats et préserver leur rentabilité, dans un contexte général d'augmentation de la fréquence des crises et d'intervention sur un périmètre souvent plus contraint et moins rentable.

En outre, il convient de tenir compte du fait que les Epl font l'objet d'un contrôle accru. Hors contrôle du commissaire aux comptes, les Epl sont soumises au contrôle administratif, aux contrôles liés à l'exercice d'activités réglementées et à celui des juridictions financières spécialisées. Ainsi, les Epl – Sem ou Spl – ont fait l'objet de 97 rapports des chambres régionales des comptes (CRC) entre 2018 et début 2023. Des contrôles qui peuvent être vécus comme de « vrais traumatismes » par certains dirigeants²².

Si l'objectif premier des Epl n'est pas de maximiser le versement de dividendes, les Epl doivent présenter des résultats leurs permettant de satisfaire les attentes de leurs actionnaires et d'investir dans leurs activités futures.

Pour leurs opérations, un niveau de rentabilité minimum est à atteindre qui ne doit pas se confondre avec un simple équilibre financier, sans quoi la vulnérabilité à tout risque venant détériorer le résultat est très forte. Dans ce cadre, une des préoccupations majeures d'une Epl doit être de sécuriser l'atteinte de ses objectifs financiers, en contrôlant les risques pesant sur ses activités.

De manière générale, il est indispensable que chaque directeur d'Epl dispose d'une vision globale de la trajectoire financière de son entreprise (avec une consolidation des filiales le cas échéant). Dans ce cadre, il doit bénéficier de prévisionnels actualisés à court et moyen terme (3 ans) du compte d'exploitation lui permettant d'échanger avec ses instances de gouvernance, à travers les outils de suivi comme les comptes rendus financiers annuels à la collectivité (CRAC). Cela permet également de valider les évolutions nécessaires au maintien de l'ensemble des paramètres financiers de l'entreprise, dont la trésorerie, dans une perspective positive.



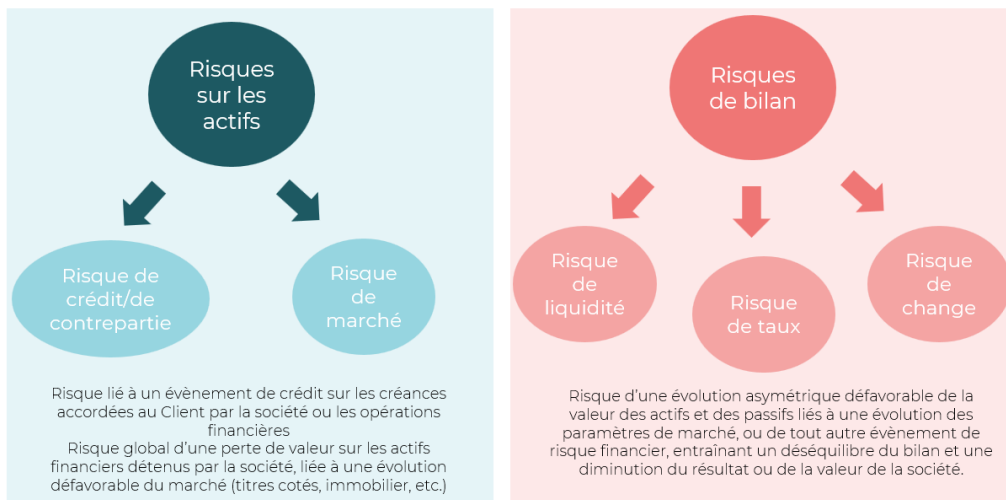
« Revoir, ce n'est pas reculer, mais s'immobiliser provisoirement pour mieux avancer ensuite ».

Samuel LINZAU, Directeur Général, Spl Lyon Confluence

Les principaux risques financiers ont pour origine des évolutions de la sphère financière dans laquelle l'entreprise évolue (taux d'intérêt, taux de change, accès aux crédits, liquidités, actions, matières premières) ou sont des risques liés à la gestion de l'entreprise (trésorerie, provisions pour risques liées aux opérations...) ou plus « individuels » (fraude).

Classiquement, il est entendu que peuvent être différenciés les risques liés aux actifs et les risques de bilans.

²² Extrait de l'article « Contrôle des CRC : les entreprises publiques locales doivent se préparer » publié le 29 mars 2023 par Isabelle Jarjaille, in *La Gazette des Communes*.



Classification des risques financiers²³

Plus précisément, il peut être distingué les principales catégories de risques financiers suivants :

■ Les risques de liquidité

Description : pour l'entreprise, le risque de liquidité correspond au moment où sa trésorerie ne lui permet plus de faire face à ses créances à court terme (remboursement d'une dette bancaire, paiements fournisseurs...).

Plus précisément, le risque de liquidité peut être décomposé entre :

- **Le risque lié à une mauvaise gestion de la trésorerie :**

La réalisation d'un risque de gestion de la trésorerie se traduit par une incapacité à faire face à des échéances de trésorerie. Il représente un risque de « trou » de trésorerie sur des phases critiques de paiement (paiements de salaire, échéances de remboursements d'emprunts, paiement des fournisseurs, etc.). Sur les financements à long terme, le risque va peser sur la continuité d'exploitation si les besoins en trésorerie ne sont pas anticipés.

Modalités de pilotage : l'Epl devra déterminer dans sa gestion de la trésorerie, le bon équilibre pour ses opérations entre autofinancement, financements par les actionnaires (comptes courants d'associés) et bancaires. Cet équilibre doit lui permettre d'éviter des difficultés de trésorerie tout en optimisant les opportunités de financement par quasi-fonds propres ou par financements externes, surtout lorsqu'il existe une opportunité d'emprunter pour replacer les liquidités dans l'entreprise si celle-ci peut bénéficier d'un rendement sur des projets supérieurs au coût de la dette. Il peut être, le cas échéant, recouru à l'affacturage.

En outre, une forte capacité d'auto-financement met l'Epl dans une position d'indépendance plus élevée vis-à-vis de ses actionnaires, même si elle peut aussi traduire une situation de sous-utilisation de l'outil. Il demeure que la situation est plus souvent celle d'un niveau de capitalisation inférieur aux autres entreprises du marché avec des niveaux d'endettement très élevés par rapport aux capitaux propres de la société, ce qui peut peser sur la trésorerie.

²³ Banque des Territoires

- **Le risque de taux d'intérêt**

Le risque de taux correspond à l'évolution défavorable des taux, dans un intervalle de temps, entraînant une augmentation des flux d'intérêts ou dégradant les conditions d'émission de dette financière s'agissant des taux d'intérêt.

Modalités de pilotage : l'impact du risque de taux d'intérêt est lié au poids et à la structure de l'endettement de l'entreprise. En cas d'endettement à taux variable et de remontée rapide des taux d'intérêts, la situation de l'entreprise peut se dégrader très rapidement.

Le pilotage de ce risque implique une politique d'optimisation du coût de financement et de couverture des variations de taux d'intérêt sur le moyen et long terme (utilisation de différents instruments financiers tels que les *swaps* et options de taux d'intérêts). Sur le court terme, il interroge la politique de placement de la trésorerie (cf ci-après).

En tout état de cause, les Epl peuvent bénéficier de garanties des collectivités territoriales pour les emprunts souscrits en vue de financer des opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration. Ces garanties permettent souvent de poursuivre des activités, dans un contexte de sous-capitalisation de la structure. Elles nécessitent, néanmoins, une vigilance accrue de la part des Epl et des collectivités bénéficiant, à cet égard, d'un délégué spécial ayant des pouvoirs de contrôle, puisque l'équilibre d'une opération peut intervenir après des longs délais (5 ans et plus).



Risque de taux d'intérêt lié spécifiquement aux placements de trésorerie

Les placements de trésorerie peuvent être fluctuants. En effet, le risque est de manquer d'opportunités de placements, par exemple, ou de sous optimiser ses opérations. La trésorerie placée peut également perdre en capital selon le type de placement.

Modalités de pilotage : pour limiter cet effet, il faut utiliser de bons outils et des méthodes rigoureuses afin d'identifier la trésorerie excédentaire à placer, à quel horizon et à quel taux d'intérêt, en privilégiant des supports peu risqués (par exemple : compte à terme – CAT).

- **Le risque de change**

Le risque de change ou risque de devises peut affecter les opérations de change dans le cadre d'achat de fournitures ou de matériaux à l'étranger par les Epl. En outre, les risques liés aux fluctuations du taux de change susceptibles de modifier le montant dû en cas d'emprunt à taux variables dans le cadre d'opérations de crédit sont aujourd'hui connus des Epl et de leurs actionnaires, après les scandales liés aux emprunts et produits financiers dits « toxiques » contractés auprès d'établissements de crédit.

■ **Les risques de crédit ou de contrepartie**

Description : le risque de crédit correspond à la probabilité d'une perte liée à la défaillance d'une contrepartie face à un engagement contractuel ou à l'encaissement de créances (clients ou fournisseurs). Le risque de crédit est porté principalement sur les créances rattachées à la clientèle, suivi dans l'hypothèse d'Epl ayant des participations, des créances détenues sur les filiales. S'agissant des activités portées par les Epl, l'exposition à ce risque varie fortement selon la proportion d'opérations n'ayant pas pour contrepartie une personne publique, ces dernières présentant un risque de crédit bien moins important que les opérateurs privés. Néanmoins, les collectivités territoriales peuvent rencontrer des difficultés à assumer l'ensemble de leurs engagements dans les délais prévus initialement.

Modalités de pilotage : la politique de gestion du risque de crédit passe par une diversification du portefeuille des contreparties (diversité des clients et des « maturités ») et un suivi de la situation financière des contreparties.

Bien qu'une contrepartie publique garantisse fortement les Epl, le suivi de la situation budgétaire des collectivités permet d'anticiper un resserrement futur des possibilités d'intervention pour lesdites collectivités ou un décalage dans le temps du versement d'éventuelles subventions ou aides.

Le risque de crédit est souvent minoré vis-à-vis des fournisseurs. Un meilleur suivi de ces derniers permettrait d'assurer une plus grande réactivité et de minimiser les impacts sur une opérations de la défaillance de contreparties importantes.

De manière générale, la maîtrise de ce risque appelle une politique de sécurisation de l'ensemble des transactions en ayant recours à des instruments juridiques de garanties (contrats, maison-mère, garanties bancaires, etc...). Le risque de crédit peut également être neutralisé par l'utilisation de *credit default swap*, bien que le recours à de tels outils soit peu développé.

■ Les risques « business »

Description : la gestion des risques financiers liés aux opérations de l'entreprise est primordiale. La gestion des activités courantes de l'entreprise a une traduction en termes financiers.

Ce risque se gère avant tout par une démarche d'auto-évaluation stratégique récurrente, nourrie par la réalisation à intervalle régulier de Plans d'Exécution Stratégique (PES) ou de leur actualisation.

Afin de réduire ces risques, il est essentiel d'optimiser son Besoin en Fonds de Roulement (BFR). Cela implique de surveiller et optimiser le poste client (les délais de paiement notamment), les stocks (prévisions de ventes et anticipations des besoins ou évaluation des risques de retard) et le poste fournisseurs.

Il faut également inclure le risque de fiabilité des prévisions financières (qualité et mises à jour du *business plan*), avec la consolidation de tous les risques par opérations ou le cas échéant par structure.

Ce risque inclut un risque opérationnel (V. supra), lié à des défaillances humaines ou encore le risque de réputation (V. infra) qui peut affecter la capacité des Epl à attirer des clients, des partenaires ou des financements.

Modalités de pilotage : Parmi les principaux moyens de gestion des risques financiers liés au « business », il est nécessaire que la direction dispose d'une vision précise et actualisée régulièrement lui permettant de suivre l'activité de l'entreprise au regard de son plan stratégique et de ses déclinaisons.

En outre, il est important de s'assurer que les mesures de prévention et de contrôles sont adaptées aux besoins de l'entreprise et qu'elles sont mises en œuvre de manière cohérente et systématique.

Une culture du management du risque financier peut être insufflée par un directeur financier. Il peut :

- Sensibiliser et communiquer ;
- Intégrer le risque en l'évaluant dans les process de décisions ;
- Elaborer des politiques et procédures claires ;
- Mettre en place un système de suivi et d'évaluation ;
- Encourager cette culture du risque en valorisant les contributions des employés.

■ Les risques de fraude

Description : le risque de fraude est possible tant en interne qu'en externe. En interne, il peut résulter d'un détournement de fonds, d'une fraude comptable ou d'un abus de biens sociaux.

Depuis l'extérieur, il peut s'illustrer par une tentative d'hameçonnage (e-mails ou messages frauduleux pour inciter l'employé ou le directeur à révéler des informations financières sensibles ou données bancaires), le vol d'informations, l'espionnage industriel, etc.

Modalités de pilotage : afin de se prémunir contre ce risque, plusieurs recommandations sont envisageables :

- La séparation des tâches : cela permet de diversifier les responsables / valideurs et de faire des contrôles ;
- Les contrôles réguliers ;
- Les politiques de prévention renforcée contre les risques externes ;
- Les formations et sensibilisation de l'ensemble des collaborateurs ;
- Les outils permettant de détecter de potentielles attaques / fraudes.

Les risques RH, organisationnels et informationnels

■ Les risques RH, organisationnels et informationnels sont primordiaux dans le fonctionnement des Epl, car ils peuvent être à l'origine d'une désorganisation en interne pouvant entraîner une interruption de l'activité, d'une intensité et d'une durée variable (indisponibilité des ressources humaines, mauvaise organisation, processus insuffisants ou blocage dans la transmission des informations). Ils entraînent des effets pouvant affecter les résultats financiers de l'Epl, dégrader son image auprès des clients, voire mettre en péril certaines de ses activités.

■ Les risques liés aux ressources humaines

Description : La santé et la qualité de vie au travail constituent l'objectif final en termes de maîtrise des risques RH pour toute entreprise qui souhaite se développer, mais également se démarquer de ses concurrents et attirer dans ses effectifs les profils ayant les compétences répondant à ses besoins. Une mauvaise gestion des ressources humaines peut entraîner une incapacité à répondre aux besoins de l'Epl ou une désorganisation de l'activité de d'Epl.

Modalités de pilotage : Le statut d'Epl permet de défendre une culture d'entreprise spécifique, fondée sur un modèle social de qualité, avec des employeurs responsables et des salariés soucieux de l'intérêt général, mais également fiers de servir leur territoire. Ces spécificités constituent un atout pour les Epl. Si de manière générale, le plan stratégique et le projet d'entreprise doivent être en cohérence, la réflexion sur la rédaction dudit document peut également donner l'occasion pour la direction de l'entreprise de faire participer les collaborateurs et de susciter l'adhésion des salariés au projet d'entreprise en intégrant un volet sur les valeurs liées à la qualité de vie et à la santé au travail. Il appartient à la direction de co-construire et de diffuser un récit commun à tous les acteurs de l'entreprise permettant la mobilisation collective, ainsi que la limitation des dysfonctionnements par la compréhension du rôle de chacun.

■ Les risques liés aux recrutements

Description : les Epl peuvent rencontrer des difficultés de recrutement puisqu'elles sont souvent en concurrence avec des structures de taille plus conséquente et disposant d'atouts pour attirer les collaborateurs : plus de visibilité, de meilleurs salaires, une marque employeur mieux définie. En outre, les Epl peuvent être situées au sein de territoires éloignés des métropoles et de leur bassin d'emplois, ce qui peut les désavantager dans le recrutement de jeunes profils, même si la concurrence est également plus « rude » à proximité desdites métropoles. Les difficultés de recrutement peuvent se répercuter sur le fonctionnement de l'Epl, qui peut alors pâtir d'une équipe trop modeste ou de l'absence temporaire ou prolongée d'un « collaborateur-clé », c'est-à-dire disposant de compétences rares au sein de l'entreprise. L'absence de collaborateurs peut amener à de trop nombreuses externalisations coûteuses pour l'Epl ou au cumul de fonctions, pouvant concerner les dirigeants eux-mêmes amenés à réaliser des missions en lieu et place de chargés d'opérations. Au vu de la taille moyenne des Epl (environ 20 collaborateurs), elles sont particulièrement sujettes à ce risque.

Modalités de pilotage : la première action à entreprendre est d'identifier les postes ou les situations les plus à risques (compétence détenue par un unique salarié ; maîtrise d'un logiciel par un seul collaborateur ; intervention d'un seul collaborateur sur un projet de « bout en bout »).

Si le développement de la polyvalence au sein des équipes est souvent une condition du fonctionnement des Epl, celle-ci a ses limites et entraîne des difficultés spécifiques avec notamment pour les structures de petites tailles, le cumul de différentes « casquettes » pour le dirigeant d'Epl (de direction de l'entreprise, mais également d'opérationnel). Sur le moyen et long terme, il est indispensable pour le développement des Epl de s'assurer une masse salariale adaptée aux activités de l'entreprise et permettant d'absorber la quantité de travail irrégulière en cas de départ ou d'absence d'un collaborateur.



« Il existe des "seuils objectifs" au regard de la taille de l'Epl qui mettent à risques les petites structures ».

Isabelle DELUC-CHARLES, Directrice Générale,
Sem et Spl Résilience et innovation

Le cas échéant, la mutualisation de certains postes entre plusieurs Epl peut être envisagée (notamment au sein des « couples Spl/Sem »), permettant sur un territoire plus vaste de pouvoir recruter les compétences qui manquent. Le recours à des outils tels que les Groupements d'Intérêt Economique (GIE) permettent des synergies entre Epl sur un territoire donné, tout en diminuant les coûts de gestion. Toutefois, le recours à ces outils justifie une vigilance particulière s'agissant de la qualité des recrutements, la pérennité de l'emploi et la capacité à maintenir l'attractivité pour les personnes employées au sein du GIE. Cette sécurisation des emplois permet aux dirigeants de se concentrer sur leurs fonctions de contrôle des opérations et de gestion de revue de projets.

En outre, dès lors que l'externalisation de certains services ne peut être évitée, il convient d'organiser le pilotage en interne de cette externalisation.



Sem Résilience et Innovation : exemple de gestion de crise des ressources humaines

La Sem Résilience et Innovation est une Sem d'aménagement localisée à Montreuil. L'équipe de la Sem est composée de 11 salariés. Pendant plus de 6 mois, deux postes sont restés vacants, paralysant une part des activités de l'Epl. Pour faire face à cette difficulté de gestion des ressources humaines, la nouvelle direction a dans un premier temps embauché un intérimaire, prolongé en CDD pendant plusieurs mois. Cela a permis de mettre en place l'automatisation de certaines tâches afin de libérer du temps de travail pour les collaborateurs, tout en organisant un roulement et une polyvalence entre les deux postes orphelins. Bien que cette solution soit coûteuse pour l'entreprise, elle a permis de répondre aux besoins liés à l'activité de l'Epl tout en soulageant la charge de travail des collaborateurs. Enfin, la Sem a pour ambition de faire croître ses effectifs pour atteindre 18 à 20 personnes d'ici 2027 pour limiter les postes « à risques » dépendant d'une seule personne au sein de la société.

S'agissant de l'attractivité, la capacité des Epl à développer une marque employeur, via la communication sur les réseaux sociaux professionnels notamment, leur permet de développer leur visibilité auprès de potentiels futurs collaborateurs et n'est pas à négliger.

■ Les risques de rotation des effectifs

Description : les Epl, par leur positionnement, leurs activités et la taille limitée de leurs équipes, sont à la recherche de profils polyvalents, capables d'une grande pluridisciplinarité (aménagement, promotion immobilière, économie, habitat, énergie renouvelable, stationnement, etc.) et maîtrisant à la fois les enjeux inhérents à la commande de clients privés comme publics. Il est important pour les Epl de réussir à conserver et stabiliser leurs équipes, une rotation trop importante risquant d'entraîner des dysfonctionnements.

Modalités de pilotage : afin de stabiliser les équipes et de détenir en interne les ressources humaines adéquates à leurs besoins, les Epl doivent porter une attention particulière à la politique salariale (proposition de niveaux de rémunération comparables aux autres acteurs) et au cadre de travail qu'elles offrent (mise en place du télétravail, instauration d'un climat de confiance, valorisation des salariés, etc).

Dans un contexte d'évolution des exigences des jeunes générations, la mise en place d'un cadre de travail dynamique marqué par des parcours diversifiés et un équilibre vie professionnelle – vie personnelle, est indispensable pour maintenir l'attractivité de l'Epl.

La direction de l'Epl doit mettre en place des plans de progression afin de stabiliser les meilleurs éléments en leur proposant des perspectives d'évolution et un parcours dynamique au sein de la structure, ainsi que des formations leur permettant de monter en compétences au fur et à mesure de leurs parcours et des évolutions du métier.



Les risques psychosociaux

Description : dans le cadre professionnel, les salariés peuvent être exposés à des risques psychosociaux (RPS), soit des situations dangereuses pour leur santé physique ou mentale. Tous les salariés sont exposés à des RPS qui peuvent être induits par l'activité elle-même ou générés par l'organisation et les relations de travail. Les RPS correspondent à des situations de travail où sont présents, combinés ou non :

- Du stress : déséquilibre entre la perception qu'une personne a des contraintes de son environnement de travail et la perception qu'elle a de ses propres ressources pour y faire face ;
- Des violences internes commises au sein de l'entreprise par des salariés : harcèlement moral ou sexuel, conflits exacerbés entre des personnes ou entre des équipes ;
- Des violences externes commises sur des salariés par des personnes externes à l'entreprise (insultes, menaces, agressions...).

Les risques psychosociaux font peser sur les salariés la menace d'une altération de leur santé qui peut se traduire par une maladie ou un accident (chute, blessure, burn-out, etc.). Le fonctionnement de l'entreprise en est perturbé : absentéisme, turnover, dégradation de l'ambiance de travail.

Modalités de pilotage : l'employeur doit veiller à la santé et à la sécurité de ses employés en mettant en place des actions de prévention, d'information et de formation. Tout nouveau salarié, travailleur temporaire ou salarié qui change de poste doit être informé des RPS et des solutions mises en place par son employeur.

L'employeur a l'obligation d'évaluer les risques professionnels sur chaque poste de travail et les consigner dans un Document Unique d'Evaluation des Risques Professionnels (DUERP). La rédaction ou la mise à jour de ce document peut constituer une occasion de mener et partager en interne un travail de fond sur les risques professionnels et les réponses à y apporter. En cas de non-respect de ces obligations, la responsabilité civile et/ou pénale du directeur ou de la directrice peut être engagée.

■ Les risques liés à l'organisation interne

Description : une mauvaise organisation interne entrave la bonne réalisation des missions de l'Epl par les collaborateurs. Les insuffisances d'organisation peuvent provenir d'un manque de planification, de process clefs peu fiables, d'absence ou de non-respects de plans d'actions et de règles et procédures internes, de proliférations de pratiques individuelles et hétérogènes, de l'absence de la standardisation et formalisation de process.

Modalités de pilotage : afin d'éviter toute erreur par les employés, il est primordial pour l'Epl de veiller à une organisation et une distinction claire des tâches et des rôles de chacun. Les tâches doivent être affectées en fonction des responsabilités à des employés identifiés et les accès à l'information individualisés en conséquence.

La stratégie de développement de l'entreprise doit être comprise et déclinée à chacun des niveaux de l'entreprise.

La mise en place d'un système de contrôle interne, afin de pouvoir reconstituer toute information de gestion produite, doit permettre la transmission des savoir-faire, la standardisation et normalisation des opérations à travers un référentiel et un langage commun, indispensables à l'intégration des collaborateurs dans l'organisation du travail et la chaîne de valeur de l'entreprise.

Les procédures d'audit, de contrôle interne et de reporting ont pour objectif commun de produire une information de meilleure qualité, permettant d'améliorer la prise de décisions et la maîtrise du risque, contribuant ainsi à améliorer la performance de l'entreprise en assurant que les opérations sont plus efficaces et plus sécurisées. En passant en revue les différentes opérations de l'entreprise afin de détecter les anomalies significatives, l'audit apporte une contribution substantielle à la gestion des risques inhérents aux activités de l'Epl. Le contrôle interne et l'analyse des risques doivent s'adapter en permanence avec les évolutions de l'environnement et les changements et modifications dans l'organisation et les activités de l'entreprise.

Risques moyens maximum			Structure et activités de l'entreprise															
Processus	Sous-processus	Abrév	Siège			Etablissement A					Etablissement B				Etablissement C			
			A1/S	A2/S	A3/S	A1/A	A2/A	A3/A	A4/A	A5/A	A1/B	A2/B	A3/B	A4/B	A1/C	A2/C	A3/C	
Management (M)	Décision et organisation	M1	9,0	25,0														
	Elaboration stratégie	M2	9,0	25,0														
	Programmation	M3	25,0	25,0														
	Maîtrise de la Qualité	M4	25,0	25,0	12,0													
	Prospective	M5			20,0	12,0												
Réalisation (R)	R&T	R1				16,0					25,0						20,0	
	Avant projets	R2									20,0	20,0						
	Projets	R3				16,0					20,0	20,0					10,0	
	Opérations	R4				12,0					15,0	15,0						
	Collecte	R5				16,0					18,0	18,0						
	Préparation	R6				15,0												16,0
	QBD	R7				16,0											16,0	
	Approvisionnements	R8				20,0											10,0	
	Distribution	R9				22,5						22,5						
	Bibliothèque	R10							25,0									20,0
Soutien ou support (S)	Achats	S1				22,5				20,3					12,0			16,0
	Ventes	S2								14,0								16,0
	Maîtrise de l'information	S3				16,0				20,0								16,0
	Sécurité du travail	S4								16,0				25,0				16,0
	Ressources humaines	S5				16,0				18,0					16,0			12,0
	Ressources financières	S6				25,0												
	Sûreté et protection	S7				16,0					16,0							
	Communication externe	S8	20,0							20,0								
	Juridique	S9	25,0							20,0								
	Contrôle qualité	S10									15,0							16,0
Max			25,0	25,0	22,5	22,5	16,0	25,0	20,0	20,3	25,0		25,0	16,0	20,0	16,0	20,0	
Moy			18,8	24,2	15,8	19,5	14,8	20,3	17,0	17,1	19,7		25,0	15,0	13,3	14,8	17,3	
Min			9,0	20,0	12,0	15,0	12,0	16,0	15,0	15,0	15,0		25,0	12,0	10,0	12,3	16,0	

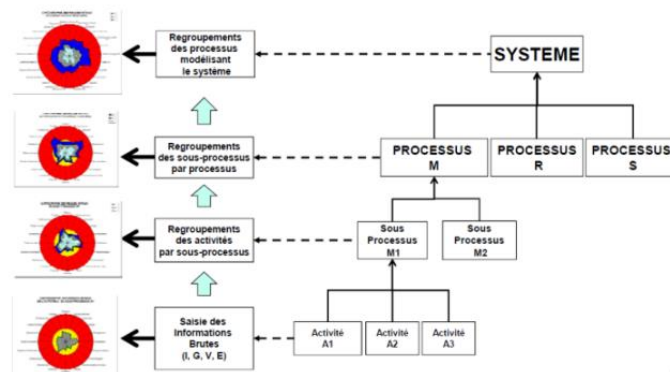
Projection des valeurs maximales des risques moyens par activités dans le tableau du plan d'audit²⁴

Processus	Sous-processus	Abrév	Structure et activités de l'entreprise															Nombre total d'activités auditées
			Siège			Etablissement A					Etablissement B				Etablissement C			
			A1/S	A2/S	A3/S	A1/A	A2/A	A3/A	A4/A	A5/A	A1/B	A2/B	A3/B	A4/B	A1/C	A2/C	A3/C	
Management (M)	Décision et organisation	M1	1	1														2
	Elaboration stratégie	M2	1	1														2
	Programmation	M3	1	1														2
	Maîtrise de la Qualité	M4	1	1	1													3
	Prospective	M5	1	1	1													2
Réalisation (R)	R&T	R1				1				1							1	3
	Avant projets	R2							1									2
	Projets	R3				1				1								2
	Opérations	R4				1				1								2
	Collecte	R5				1				1								2
	Préparation	R6				1											1	2
	QBD	R7				1					1							2
	Approvisionnements	R8				1								1				2
	Distribution	R9				1					1							2
	Bibliothèque	R10							1								1	2
Soutien ou support (S)	Achats	S1			1					1					1		1	4
	Ventes	S2							1								1	2
	Maîtrise de l'information	S3			1				1									2
	Sécurité du travail	S4							1	1							1	3
	Ressources humaines	S5			1				1					1			1	4
	Ressources financières	S6			1				1					1			1	1
	Sûreté et protection	S7			1					1								2
	Communication externe	S8	1							1								2
	Juridique	S9	1			1												2
	Contrôle qualité	S10								1								2

Exemple de plan d'audit²⁵

²⁴ Alain Desroches, Sebastien Delmotte. Macro-Cartographie des Risques par Audit: une méthode de diagnostic et de management global des risques d'entreprise. QUALITA' 2015, Mar 2015, Nancy, France

²⁵ Alain Desroches, Sebastien Delmotte. Macro-Cartographie des Risques par Audit: une méthode de diagnostic et de management global des risques d'entreprise. QUALITA' 2015, Mar 2015, Nancy, France



Hiérarchisation des activités et logique d'évaluation²⁶

■ Les risques informationnels

Description : l'information est une donnée vitale pour les entreprises. La manière dont elle est transmise est sujette à des risques tels que le vol, la divulgation ou la perte. L'information alimente des processus métier, si elle n'est pas fiable ou si elle est divulguée à des concurrents, la chaîne de valeur, et in fine, l'activité de l'Epl s'en retrouvent affaiblies. La gestion des risques informationnels par les petites entreprises ou les filiales, peut être défailante, du fait de manque de moyens. Ainsi, s'assurer du bon fonctionnement et du bon dimensionnement des systèmes d'informations, de la fiabilité de l'information retranscrite dans les systèmes et des bons interfaçages sont des éléments centraux pour le bon fonctionnement d'une entreprise, ainsi que des pistes d'audit pour les filiales.

Les risques informationnels se sont accrus avec le développement des technologies et des outils de travail en ligne. Les entreprises font maintenant face à des enjeux de cybersécurité, c'est-à-dire des menaces d'intrusions externes ou de vulnérabilités et malveillances internes utilisant les canaux de transmission des données internet et les périphériques et technologies associés.

Modalités de pilotage : comprendre, connaître et mieux maîtriser l'information permet de sécuriser son usage. La formation des collaborateurs à la qualification des données, qu'elles soient stratégiques ou confidentielles leur permet ensuite d'appliquer les processus de sécurité adaptés. Si la valeur d'une information est mal définie, elle s'en retrouve mal protégée.

Afin de limiter les cyber-attaques, l'optimisation d'un système d'information permet de sécuriser les informations : mise à jour des systèmes et outils obsolètes, consignes de sécurité quant au partage d'informations, renforcement des processus d'accès en ligne et de la protection des données sensibles. A l'échelle d'une Epl, le pilotage des risques informationnels concerne principalement les données exploitées et utilisées, les procédures en place et la sécurité informatique.



«Les attaques informatiques sont récurrentes. Souvent les protections sont insuffisantes et la direction d'une Epl n'est pas armée pour travailler le sujet. Il faut sortir de ce système de dépendance vis-à-vis du prestataire informatique, par l'organisation d'audit externe par exemple ».

Frédérique DIELAINE, Directrice Générale, Cergy-Pontoise Aménagement

²⁶ Idem

Les risques opérationnels

■ La notion de risque opérationnel renvoie à la manière dont une entreprise opère son métier dans le cadre de la poursuite de ses objectifs stratégiques. Elle recouvre tous les risques pouvant engendrer une perte, un dommage, un coût supplémentaire lors de la réalisation des activités courantes de l'entreprise.

Il convient de distinguer les causes internes, par exemple liées à des dysfonctionnements (fraude, manque de gestion, manque d'anticipation ou mauvaise performance due à une mauvaise allocation des ressources), entraînant des pertes pour l'entreprise, et les causes externes comprenant les événements extérieurs dont la survenue ne peut être contrôlée par l'Epl. Ces risques sont propres aux métiers de l'entreprise et varient selon les domaines d'activités de l'Epl.

Il peut être proposé, à titre d'illustration, les principales familles de risques suivantes :

■ **Les risques associés à la participation à une opération ou à une activité**

Description : l'analyse des risques et incertitudes est centrale pour accompagner la décision de participer à un projet ou une opération (ou de la lancer). En particulier, l'Epl doit s'assurer de la robustesse de la création de valeur, compte tenu des risques et incertitudes identifiés avant le lancement d'une opération ou d'une activité nouvelle, mais également en cours d'exécution.



« *L'appréhension des risques ne peut pas être standardisée, elle doit être traitée projet par projet* ».

Bernard BLETTON, Directeur Général de la Sedia

Pour mener une analyse risque, il est incontournable de recenser et de caractériser tous les risques envisageables, et ce sur la totalité de la durée de vie du projet.

Cela suppose d'anticiper l'impact de ces risques sur les coûts ou les recettes attendus, de rechercher et de qualifier – lorsque cela est possible – leur probabilité d'occurrence et enfin de les quantifier. Cette analyse aboutit à déterminer les dispositifs (notamment contractuels) à mettre en place pour maîtriser les risques.

Modalités de pilotage : L'ensemble des analyses réalisées (techniques, financières et juridiques) doivent être rassemblées dans des présentations de synthèse que l'on nomme généralement dans le langage opérationnel « matrice des risques ou cartographie des risques projet ». Ces présentations de synthèses structurées sur la base d'une typologie simplifiée sont un outil privilégié dans le cadre de « comités d'engagement » de l'Epl.

Sans moyens très sophistiqués mais avec de simples tableurs, il est possible de fabriquer des matrices de risques qui sont de véritables outils d'aide à la décision.

Toutefois, le risque principal reste de ne pas répondre à la demande du client. C'est pourquoi il est indispensable de maintenir une approche ouverte aux évolutions des attentes ainsi que d'avoir un fonctionnement organisé et adaptable.



« *Le vrai danger pour l'économie mixte est de rester isolée. En restant dans l'entre-soi, on ne voit pas les risques arriver* ».

Denis DUPLESSIER, Directeur Général, Groupe Semardel

Schématiquement, le portefeuille des Epl se décompose succinctement en deux catégories d'activités induisant des risques différenciés :

Opérations dont le risque est lié à la perte d'une rémunération sur la base de produits forfaitaires et de temps passés par les équipes de l'Epl

- Mandats
- Prestation de services

Les opérations dont le risque est élargi au capital social de l'Epl, avec un transfert de la maîtrise d'ouvrage à l'Epl

- Concessions / marchés de partenariat
- Opérations propres dans le cadre des Sem dont CPI / VEFA)



Les risques liés à l'acceptabilité d'un projet

Description : la question de l'acceptabilité d'un projet est devenue plus prégnante ces dernières années et ne doit pas être négligée au risque pour un projet de faire l'objet de pressions pouvant prendre différentes formes : pétitions, contestations, manifestations, pouvant aller jusqu'à l'arrêt total d'un projet. Certains sujets peuvent susciter de vifs débats et oppositions comme les projets de renouvellement urbain, l'implantation d'éoliennes ou encore la construction sur des sites anciennement pollués.

Modalités de pilotage : afin de prémunir l'Epl de ces risques, l'organisation de procédures d'informations et d'échanges, allant au-delà de la concertation prévue réglementairement, peut participer à réduire en amont les oppositions à un projet.

Le recours à des organismes tiers spécialisés dans la concertation permet de justifier ou d'assurer une meilleure acceptabilité des arbitrages politiques ou portés par l'Epl en termes programmatiques ou de prestataires.

Par ailleurs, de nouveaux processus impliquant davantage les différentes parties prenantes permettent de favoriser l'appropriation des projets, comme le recours au financement participatif, mais également le recours à des outils favorisant une gouvernance citoyenne (par exemple par la création de sociétés coopératives d'intérêt collectif – SCIC).



« Assurer l'acceptabilité des projets est aujourd'hui beaucoup plus complexe que par le passé et c'est un vecteur de nombreux risques ».

Isabelle DELUC-CHARLES, Directrice Générale,
Sem et Spl Résilience et innovation

■ ■ FOCUS : LES RISQUES-PROJETS

Description : Dans le cadre de la participation à une opération, l'évaluation des risques trouve sa déclinaison dans un partage des risques entre l'ensemble des acteurs impliqués à travers différents dispositifs structurels (création d'une société dédiée par exemple), contractuels (structuration contractuelle, clauses de causes légitimes) et/ou financiers (garanties, sûretés).

Modalités de pilotage : l'Epl doit travailler à assurer un partage des risques équilibré et pérenne, sur la base de pratiques de marchés et de retours d'expériences sur des projets similaires, avec comme principe central qu'il convient de faire porter chacun des risques à la partie la mieux à même de le supporter.

Plus précisément, l'Epl devra, en amont d'un projet, identifier les aléas auxquels elle peut faire face ainsi que des solutions de maîtrise ou d'atténuation (avec les propositions de rédaction contractuelle idoines ; le chiffrage de ces mesures et des provisions financières ; l'évaluation de l'intensité des capacités opérationnelles).

■ Les risques liés au financement

Description : les contraintes liées au financement du projet sont souvent au cœur du montage retenu pour réaliser une opération. Les risques liés aux financements renvoient aux risques liés à l'obtention et au maintien des financements pour des opérations nécessitant un financement externe.

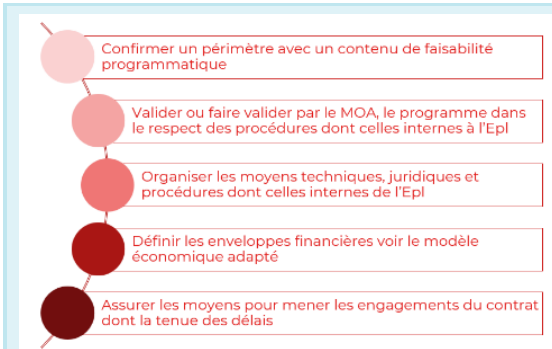
Il convient de distinguer selon que le financement est avec recours ou sans recours dans lequel l'emprunteur n'est pas personnellement responsable en cas de défaut.

En principe dans le cadre du financement de projet, l'Epl emprunteur garde à sa charge : les risques liés à la non-survenance du *closing* financier, ce risque étant atténué par la signature de lettres d'engagement et de *terms sheet* de financement par les prêteurs ; le risque d'évolution des taux d'intérêts, ce risque pouvant être en pratique couvert par la mise en place d'instruments de couverture de taux dont les coûts de débouclage ; les risques liés à l'indisponibilité des financements durant la phase de construction, ce risque étant atténué par le travail de mise en cohérence des clauses du contrat principal avec les clauses des conventions de crédit (notamment conditions préalables aux tirages sur les crédits, *long stop date*...).

Modalités de pilotage : le recours au financement bancaire ou obligataire sur projet nécessite un accompagnement (experts financiers et juridiques) de nature à sécuriser la formule de financement retenue, que cela soit un financement de projet sans recours contre l'emprunteur, basé sur la seule rentabilité du projet ou un financement avec recours limité contre l'emprunteur (les cas de recours étant dans cette hypothèse résiduels et limitativement énumérés dans la convention de crédit, et couvrant notamment les coûts additionnels et les majorations de paiement applicables au crédit).

■ Les risques liés à la conception-construction-entretien/maintenance

Description : l'ensemble des risques-travaux sont à apprécier suivant les différentes phases du projet (faisabilité, programmation, études de conception avant travaux, travaux, exploitation, maintenance et entretien).



La phase de faisabilité est indispensable pour fiabiliser les hypothèses ultérieures et dé-risquer le projet en amont de sa réalisation.

Dans ce cadre, l'Epl a vocation à suivre des procédures d'analyse et de validation normées pour l'ensemble de ses interventions dans un même secteur et actualisées, sur la base de retours d'expériences sur des opérations antérieures.

Exemple d'étapes en phase de faisabilité d'un projet

Parmi les risques généraux, peuvent être cités : le défaut du client ; la modification du projet ; le changement de législation ; les cas de force majeure ou d'imprévision, recours contre la documentation contractuelle ; le risque assurantiel (évolution des primes d'assurances) ; résiliation (pour motif d'intérêt général avec un collectivité publique cliente).

Parmi les risques associés à la phase conception, peuvent être mis en avant les risques liés à une défaillance dans la conception comme une non-conformité au programme fonctionnel, une incapacité à construire dans l'enveloppe financière prévisionnelle, un retard dans la conception en particulier hors causes légitimes ; les modifications des études résultant d'une demande du client ; les évolutions réglementaires...

Parmi les risques associés à la phase travaux peuvent être mentionnés les risques liés à un échec ou à un retard dans l'obtention des autorisations nécessaires à la construction ; les malfaçons ; la mauvaise estimation des coûts de construction ; le retard dans la construction / non-respect d'une date clé, notamment de mise à disposition ; les cas de force majeur ; les modifications des caractéristiques et de la consistance des travaux : la sécurité du chantier ; l'insolvabilité des prestataires ; les causes légitimes (retards résultant d'hostilités, révolutions, cataclysmes, actes de terrorisme, incendies, inondations, sabotage, explosions, catastrophes naturelles ou autres intempéries ; grèves...) ; la mise en régie pour les contrats publics ; le retard dans la levée des réserves...

Modalités de pilotage : il convient d'une part de qualifier dans le cadre de matrice des risques (v. ci-après) l'impact et la probabilité de façon qualitative pouvant aller par exemple de « très faible, faible, moyen, important, très important, variable » (*), d'autre part de détailler les mesures susceptibles de contribuer à la maîtrise ou à la réduction des risques identifiés (**) et enfin de préciser de qui dépend la prise en charge du risque et plus précisément l'échelon organisationnel en charge de la gestion du risque (***).

En pratique, parmi les principales tendances, l'exposition aux risques suivants apparaît s'être accrue ces dernières années :

- Risques de modifications du projet par le client/maître d'ouvrage public (dans un contexte d'évolution des attentes des habitants/usagers ; de demandes de « rentabilité accrue du service » tout en maintenant un haut niveau de qualité) ;
- Risques de recours sur les permis de conduire qui se multiplient et freinent l'avancement des opérations de constructions ou d'aménagement ;
- Risques liés aux enjeux d'intervention sur des opérations en renouvellement urbain, de type reconversion de friches (contexte ZAN) ;
- Risques techniques et pollution qui impactent tant le planning des projets que le modèle économique ;
- Risques liés à la maîtrise des coûts, prise en compte des aléas (augmentation coût des matériaux, imprévus sur chantiers, fragilité économique de certaines entreprises...).

Nature du risque	Impact sur les coûts*	Impact sur les délais*	Probabilité*	Mesures de maîtrise ou de réduction**	Pilotage du risque***
Aléas techniques					
Aléas environnementaux					
Aléas juridiques					
Aléas réglementaires					
Risque financement					
Maîtrise d'ouvrage					
Maîtrise d'œuvre					
Autres contraintes liées à la conception du projet					
Autres contraintes liées à la réalisation du projet					
Dérive des coûts d'exploitation					
Dérive des performances des ouvrages					
Etc.					

Exemple de risques liés à la construction, à l'exploitation/maintenance

■ **Les risques liés à l'exploitation d'un équipement ou d'un service**

Description : les risques relatifs à l'exploitation d'un équipement ou d'un service peuvent se décomposer entre les risques relatifs à la demande (fréquentation du projet, etc.) ou les risques relatifs à l'offre (adaptation possible des services dans le temps, etc.).

A titre d'illustration, dans le cadre d'une concession, et à la différence d'un marché public, le risque d'exploitation commerciale est transféré en tout ou partie à son titulaire et assumé par ce dernier. Dans ce cadre, l'Epl concessionnaire est soumise à une réelle exposition aux aléas du marché, c'est-à-dire que dans des conditions d'exploitation normales, elle n'est pas assurée d'amortir les investissements ou les coûts qu'elle a supportés, liés à l'exploitation de l'ouvrage ou du service.

Dans ces conditions, dans le cadre d'une concession, les risques opérationnels ainsi que le risque d'exploitation commerciale seront portés par le concessionnaire qui pourra le cas échéant les transférer à un exploitant. Ce transfert se traduira par le versement par l'exploitant commercial au concessionnaire d'un montant de recettes garanties permettant de couvrir le remboursement des dettes du concessionnaire.

Modalités de pilotage : de la même manière que pour les risques liés à la phase de conception-travaux, il est indispensable que l'Epl bénéficie dans le cadre d'un contrat portant sur l'exploitation d'un service ou d'un bâtiment d'une vision globale des risques liés à cette exploitation ou la gestion de ce service.

Nature du risque	Impact sur les coûts ou bénéfiques*	Impact sur les délais*	Probabilité*	Mesures de maîtrise ou de réduction**	Pilotage du risque***
Dynamiques économiques (locale, régionale, nationale et internationale)					
Dynamiques démographiques (locale, régionale, nationale et internationale)					
Evolution des comportements des usagers					
Tarifification des services					
Modifications des réglementations					
Etc.					

Exemple de risques liés à la demande

Nature du risque	Impact sur les coûts ou bénéfiques*	Impact sur les délais*	Probabilité*	Mesures de maîtrise ou de réduction**	Pilotage du risque***
Nature des services et leur évolution					
Evolution de la concurrence, et les stratégies des acteurs traditionnels ou émergents					
Modifications structurelles de l'offre associées à des innovations technologiques					
Etc.					

Exemple de risques liés à l'offre

■ ■ **Focus : Les risques opérationnels dans les opérations d'aménagement**

Les opérations d'aménagement sont soumises à de nombreux risques multifactoriels dans un secteur en profonde mutation. De manière classique, l'occurrence de la réalisation de risques liés aux aléas est très élevée pour les opérations d'aménagement et a pour conséquence la nécessité de constituer des provisions pour risques importantes. Les aléas pouvant arrêter un chantier, allonger les délais d'un projet ou les coûts d'opération sont multiples : maîtres d'œuvre défaillants, découvertes archéologiques, crise sanitaire, augmentation du coût des matières premières, etc. L'identification des aléas potentiels et la préparation de provisions financières est donc une étape primordiale lors de la planification d'une opération d'aménagement.

L'évolution de la réglementation en vigueur, et notamment des normes environnementales, affecte particulièrement les opérations d'aménagement puisqu'elles obligent à repenser toute la chaîne de l'aménagement : diminution des espaces disponibles avec le ZAN et croissance des opérations en site complexes (site occupés, sites pollués (métaux lourds, hydrocarbures, amiante, etc.), réhabilitation, renouvellement urbain) ; accroissement des réglementations environnementales de protection de la nature et des espèces sauvages.

La réalisation d'opérations de construction d'ouvrages ou de bâtiments entraîne des besoins financiers lourds, qu'il peut être difficile de porter pour les Epl qui souffrent généralement de sous-capitalisation. La participation financière des collectivités, que ce soit par le biais d'apports en propre (actifs, terrains), par du portage foncier ou par des formes de péréquations financières (selon la durée d'une concession d'aménagement) peut soutenir la stabilité financière de l'Epl, hors garanties d'emprunts.



Cergy-Pontoise Aménagement : La sécurisation financière des opérations

Afin de maîtriser les risques financiers des opérations d'aménagement qu'elle porte, la Spl Cergy-Pontoise Aménagement dispose de plusieurs leviers d'actions. Elle bénéficie d'un modèle économique dans lequel les terrains sont portés par l'agglomération. Enfin, dans un contexte de crise immobilière, elle convient avec la collectivité d'adapter la durée des concessions d'aménagement afin notamment de ne pas créer des difficultés de trésorerie pour la Spl sur le court terme et de mieux préparer la commercialisation des lots. La solution la plus avantageuse pour la Spl comme pour la collectivité est toujours recherchée.

Enfin, les attentes en matière d'aménagement sont sujettes à de multiples évolutions : une attention croissante est portée aux bilans carbone des opérations et aux « risques climatiques », les bâtiments doivent être mutables (durée de vie raccourcie des bâtiments nécessitant de réfléchir à la mutabilité des usages) et performants énergétiquement, l'aménagement doit permettre de limiter les îlots de chaleur urbains, des modèles, alternatifs à la cession, de promotion de la dissociation entre le foncier et le bâti sont recherchés, etc.

En parallèle, une évolution générale des modes d'habiter, de travailler, de se déplacer et de consommer s'opère. Une connaissance et une prise en compte insuffisante de ces évolutions peut engendrer des conséquences délétères pour les Epl : disqualification par rapport aux concurrents, production d'offres à la durée de vie limitée et surcoût à la reconversion. Ainsi, il est notamment impératif pour les Epl d'aménagement d'assurer la montée en compétences de leurs collaborateurs, afin qu'ils puissent être en prise avec les évolutions récentes du secteur et avoir la capacité d'innover.



Lyon Confluence : Anticiper les évolutions

Les évolutions des usages de la ville, les nouvelles normes environnementales et l'envolée des coûts remettent en cause la pérennité des modèles classiques de l'aménagement. Ainsi, à titre d'exemple, la péréquation entre les différentes formes de logement dans le bilan promoteur au regard d'une mixité d'îlots est de plus en plus complexe à réaliser. Par ailleurs les investisseurs dans le tertiaire restent très prudents et attentistes. La Spl Lyon Confluence est engagée dans la recherche de nouveaux modèles. Afin de maintenir les équilibres de l'investissement public et de limiter au maximum les impacts sur le déficit d'opération sur laquelle elle est déjà engagée, la Spl réalise régulièrement des exercices d'actualisation des projections financières jusqu'à la fin des concessions afin d'identifier l'ensemble des impacts et les anticiper en fonction du contexte économique. Cet exercice peut induire certaines modifications de la granulométrie des montages d'îlots.



SYNTHESE

■ ■ L'économie mixte a tout à gagner à connaître et à traiter ses zones de vulnérabilité pour être plus forte et plus efficace au service du développement des territoires.

Piloter le risque ne veut pas dire éviter la prise de risque. Au contraire, plus les risques sont connus et maîtrisés, plus l'entreprise peut anticiper son développement, écrire des perspectives pour demain et avoir la capacité de s'adapter aux défis futurs.

Les directrices et directeurs d'Epl sont les principaux fers de lance de la diffusion d'une plus grande culture du risque au sein du mouvement de l'économie mixte locale, à travers le triptyque de l'identification, de l'évaluation et de la gestion des risques.

■ **Identifier, évaluer et gérer les risques auxquels sont confrontés les Epl sont les mots clefs du présent « Essentiels » et constituent les trois étapes d'une démarche de pilotage du risque :**

- **Identifier** les risques est la première étape à toute démarche de gestion du risque. La connaissance des métiers et des pratiques internes est indispensable lors de cette identification ;
- **Evaluer** la criticité de chaque risque identifié et la capacité à pouvoir maîtriser le risque est indispensable, d'autant plus qu'en fonction de sa taille, l'Epl ne sera pas forcément en mesure de traiter tous les risques identifiés ;

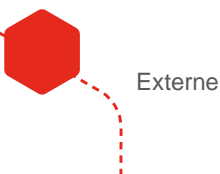
La hiérarchisation des risques en fonction de leur caractère critique (en termes d'impact, d'occurrence et de capacité de maîtrise) constitue un exercice nécessaire pour permettre à l'entreprise de traiter en priorité les risques les plus élevés ;

- **Gérer** les risques renvoie aux actions entreprises pour réduire les différentes sources de risques identifiées et priorisées. Il s'agit de choisir les outils et les stratégies les plus adaptés pour faire face aux risques (prévention, actions correctives, atténuation, transfert, acceptation). La gestion du risque suppose ensuite de pouvoir contrôler la bonne application des actions mises en place, ce qui suppose une vision partagée du risque avec l'ensemble des collaborateurs d'une Epl.

■ Le graphique ci-après entend présenter, en synthèse, les principaux risques identifiés dans le présent guide en croisant la criticité des risques (fréquence et impact) avec la capacité des Epl à pouvoir maîtriser lesdits risques, tout en tenant compte de leur spécificité par rapport au secteur de l'économie mixte.

Ce graphique bien que n'étant qu'une illustration devant être adaptée à chaque société permet, néanmoins, de souligner :

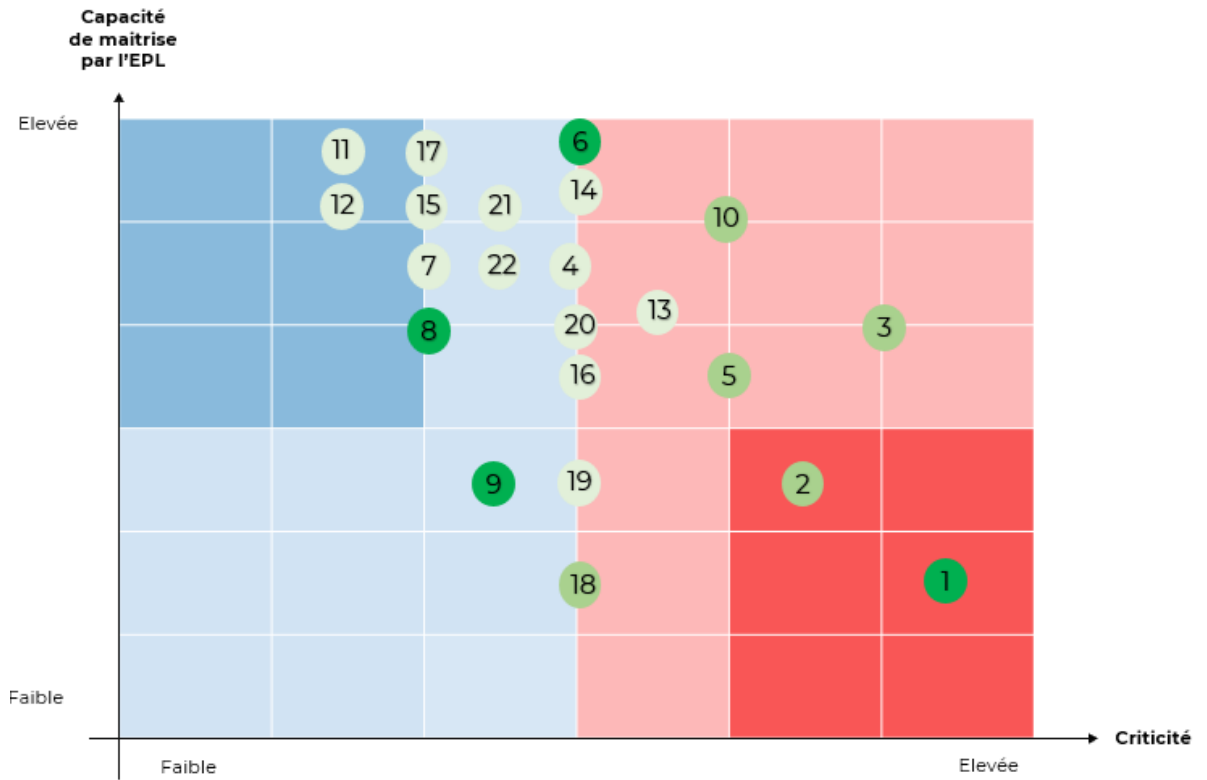
- La capacité que les Epl ont à pouvoir maîtriser la plupart des risques auxquels elles pourraient être confrontées au cours de leur existence, quand bien même ces derniers auraient un niveau de criticité élevé ;
- La spécificité de certains risques auxquels sont exposées les seules Epl (comme les changements politiques et le risque d'insuffisance du portage politique), tendant à ce que soit distingué, dans les modalités de traitement desdits risques, entre :
 - Les risques que les Epl ont en commun avec toute autre société commerciale pour lesquels il peut être recouru à des formations, des outils ou des procédures de gestion



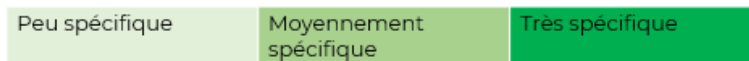


desdits risques n'ayant pas été développés spécifiquement pour le secteur de l'économie mixte et ;

- Les risques plus propres aux Epl nécessitant un traitement ou des formations spécifiques dans une démarche d'adaptation au secteur de l'économie mixte.

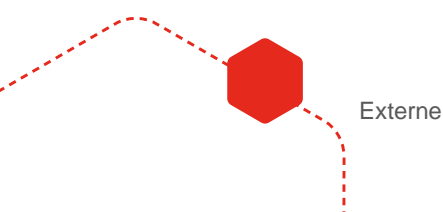


Légende : Degré de spécificité du risque au secteur de l'économie mixte



Classification des risques en fonction de leur degré de spécificité, de criticité et de maîtrise par les Epl – illustration²⁷

²⁷ Chaque Epl évoluant dans un contexte qui lui est propre, il apparaît que chaque cartographie doit être réalisée « sur-mesure » pour répondre au besoin de maîtrise des risques sans entraver leur développement.





Les risques stratégiques et politiques

- 1 Risque de changements politiques
- 2 Risque d'un portage insuffisant des actionnaires
- 3 Risque d'un positionnement inadapté au marché et aux besoins du territoire
- 4 Risque « filiales »
- 5 Risque de réputation

Les risques juridiques

- 6 Risques liés à la gouvernance
- 7 Risques de conformité
- 8 Risques liés au respect de la commande publique
- 9 Risques liés aux contrôles des Epl
- 10 Risques « corruption »
- 11 Risques liés aux litiges
- 12 Risques liés au traitement des données sensibles et des données personnelles
- 13 Risques liés à la mise en cause de la responsabilité pénale et civile des Epl et de leurs dirigeants

Les risques financiers

- 14 Risques de liquidité
- 15 Risques de crédit ou de contrepartie
- 16 Risques « business »
- 17 Risques de fraude

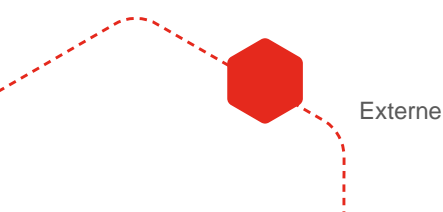
Les risques RH, organisationnels et informationnels

- 18 Risques liés aux recrutements
- 19 Risques de rotation des effectifs
- 20 Risques psychosociaux
- 21 Risques liés à l'organisation interne
- 22 Risques informationnels

Les risques opérationnels**

- 23 Risques liés au financement
- 24 Risques liés à la conception-construction-entretien/maintenance
- 25 Risques liés à l'exploitation d'équipement ou d'un service
- 26 Risques opérationnels dans les opérations d'aménagement

La criticité des risques opérationnels est propre à chaque opération et peut varier sensiblement d'un projet ou d'une activité à l'autre. Ainsi, les risques opérationnels ne figurent pas sur le graphique.



Externe



Formation et réseaux : accompagner les directrices et directeurs d'Epl à la gestion des risques

La formation aux risques pour les Epl est un élément crucial de la gestion des risques pour assurer la pérennité de l'entreprise, sa résilience et son adaptation aux défis futurs.

Dans ce cadre, il est particulièrement important pour les directrices et directeurs d'Epl :

- **De se former et de faire se former** les personnes auxquelles sont assignées le suivi et la gestion des risques au sein de leur organisation via des formations ou des actions de sensibilisation. Sont concernés à la fois les employés et cadres, mais également les membres du conseil d'administration de l'entreprise ;

Ces actions doivent être continues, pragmatiques, pédagogiques et adaptées à l'exposition aux risques. Elles ont vocation à susciter (ou renouveler) une prise de conscience et créer (ou renforcer) l'adhésion des collaborateurs aux procédures de gestion du risque. Elles participent de la diffusion d'une culture de « conformité » dans l'Epl et constituent un socle commun de connaissances à tous les collaborateurs exposés (opérationnels) et concernés (fonctionnels) ;

A cet égard et en fonction des risques concernés, des formations ciblées pourraient être mises en place, s'agissant soit de risques que les Epl ont en commun avec toute autre société commerciale pour lesquels il peut être fait appel à des organismes de formation « classiques », soit de risques propres aux Epl pour lesquels des organismes spécialistes du secteur de l'économie mixte devraient être sollicités.

- **D'échanger régulièrement et de partager les bonnes pratiques** de management du risque, en communiquant entre Epl sur des retours d'expérience relatifs au plan d'actions mis en place, à la surveillance et au suivi des risques, à la réalisation d'audits, par exemple au sein de réseaux ou fédérations professionnels tels que l'ADEPL, la Fédération des élus d'Epl ou le Réseau Scet, le cas échéant sous un format spécifique (« Club des DG », « échanges entre pairs », club des juristes ou des experts de l'aménagement/habitat/développement économique/tourisme).





REMERCIEMENTS

■ Les directeurs et directrices d'Epl rencontrés

Bernard BLETTON, Directeur Général, sedia

Isabelle DELUC-CHARLES, Directrice Générale, Sem et Spl Résilience et Innovation

Frédérique DIELAINE, Directrice Générale, Spl Cergy-Pontoise Aménagement

Denis DUPLESSIER, Directeur Général, Groupe Semardel

Samuel LINZAU, Directeur Général, Spl Lyon Confluence



■ Ce guide a été réalisé à l'initiative de la Banque des Territoires et de l'Association des Directrices et Directeurs d'EPL (Adepl).



■ La SCET a été missionnée pour la rédaction de ce guide.



■ Pour en savoir plus sur le statut des directeurs d'EPL, retrouvez le guide des directeurs d'EPL.

Un premier support issu du partenariat entre la Banque des Territoires et l'Adepl a été publié en décembre 2022 afin de mieux faire connaître et comprendre le rôle des directrices et directeurs d'EPL, leur statut, leurs missions. Il est accessible au lien suivant : <https://www.banquedesterritoires.fr/guide-des-directeurs-depl-les-essentiels-retenir>

■ Contact – ADEPL

Site : www.adepl.org

Mail : Lucie Herrengt lherrengt@gmail.com



Externe



BANQUE des
TERRITOIRES



banquedesterritoires.fr



@BanqueDesTerr