

# epl scope 2021

**Le baromètre** des Entreprises publiques locales



Collection  
**Observatoire**





# epl scope 2021

© 2021  
Fédération des élus des Entreprises  
publiques locales  
95, rue d'Amsterdam - 75008 Paris

Création graphique : O tempora

ISBN : 978-2-35655-086-6



**Le baromètre** des  
Entreprises publiques locales



# Édito



**Patrick Jarry**

Président de la  
Fédération des élus  
des Entreprises  
publiques locales

Maire de Nanterre

*Après une séquence singulière marquée par la mise en œuvre de nombreuses mesures de restriction pour endiguer la propagation du Covid-19, les différentes composantes de la gamme Epl ont fait preuve d'une grande capacité de résilience. Les chiffres en attestent : avec plus de 14 milliards d'euros de chiffre d'affaires produit sur l'année 2020, les 1 355 Entreprises publiques locales (Epl) demeurent un maillon déterminant du tissu économique local. Portées par leurs missions d'intérêt général, elles ont poursuivi leur développement dans plus d'une quarantaine de métiers, générant près de 260 000 emplois sur l'ensemble du territoire français. Malgré une contraction de leur activité, les Sociétés d'économie mixte (Sem), les Sociétés publiques locales (Spl) et les Sociétés d'économie mixte à opération unique (SemOp) ont tout fait pour s'adapter afin de continuer à délivrer des services publics de qualité, pendant toutes les périodes successives de la crise, au bénéfice du plus grand nombre. En raison de leur nature intrinsèquement partenariale, elles ont également continué à mutualiser les savoir-faire en fédérant autour d'elles de nombreux acteurs de la sphère politique, économique et sociale.*

*À l'heure où la France amorce la relance de son économie en mettant l'accent sur les transitions, les Epl – et les solutions qu'elles représentent dans cette perspective – apparaissent plus que jamais comme les moteurs d'une reprise dynamique qui permettra de renforcer la modernisation et la cohésion des territoires. Particulièrement mises en évidence dans cette édition, les Epl présentes dans les zones de montagne incarnent la diversité féconde du mouvement de l'économie mixte locale. Elles traduisent aussi son aptitude à vivifier l'attractivité des territoires métropolitains comme ultra-marins. Sous l'impulsion et le contrôle des élus locaux, les Sem, les Spl et les SemOp se saisissent des grands enjeux sociétaux et comptent bien investir et innover massivement dans les secteurs porteurs d'avenir, à l'instar de l'environnement, du numérique et des services à la personne. Elles se sont d'ailleurs activement appropriées, malgré les circonstances, les préconisations du Livre blanc sur l'économie mixte locale en matière de gouvernance et de transparence. Véritables bras armés de collectivités territoriales contraintes financièrement, les Epl confirment cette année encore leur vocation à être les outils de premier rang de mise en action d'une politique territoriale ambitieuse et efficace.*



### **Remerciements**

*La Fédération des élus des Entreprises publiques locales tient à remercier l'ensemble des présidents et dirigeants d'Epl qui ont permis de mener à bien cette enquête.*

**42** Epl créées en un an

[ 117 projets de création d'Epl ]

**428** filiales de Sem

diversification

**65 %**

des Epl sont engagées dans une stratégie de développement d'activités complémentaires

**62 550** emplois

31 % des Epl ont eu l'intention d'augmenter leurs effectifs en 2021 et 30 % à l'horizon 2022

**7,03** Md€

capital social

600 000 € de capital social médian

**1 355** Epl en activité

886 Sem

dont 35 SemOp

434 Spl

**14,23** Md€

chiffre d'affaires 2020

- 5,1 % par rapport à 2019

54 % des dirigeants envisagent un volume d'activité supérieur en 2021 et 56 % à l'horizon 2022

financement des Epl\*

**2,774** Md€

d'emprunts nouveaux souscrits en 2020

logement\*\*\*

**601 695** logements gérés  
13 613 mises en chantier

impact socio-économique\*\*

**25,7** Md€ de valeur ajoutée  
**257 000** emplois générés

### Le mouvement ultra-marin au 1<sup>er</sup> juin 2021

**109** Epl en activité

dont 79 Sem  
2 SemOp  
28 Spl

4 Epl créées en un an  
7 projets de création

8 765 emplois

1,88 Md€ de chiffre d'affaires en 2020

1,32 Md€ de capital social

Diversification

65 % des Epl sont engagées dans une stratégie de diversification

Logement

144 431 logements gérés  
4 660 mises en chantier

⊕ En savoir plus :

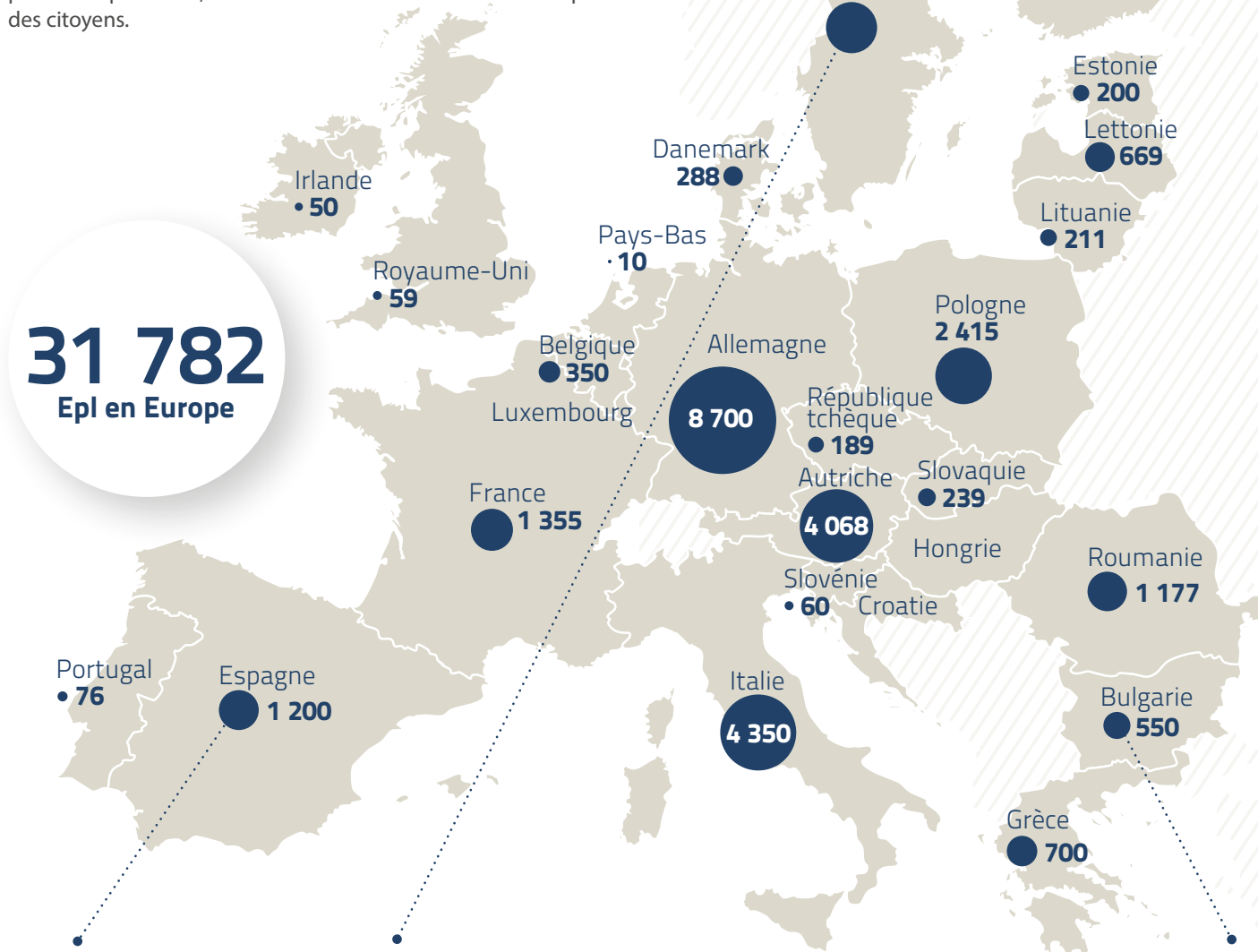
\* Le financement des Epl en 2021, Fédération des élus des Entreprises publiques locales, collection Études et perspectives, Paris, juin 2020, <https://www.lesepl.fr/epl-publications/financement-des-entreprises-publiques-locales-2021/>

\*\* L'empreinte socio-économique des Epl en 2020, Fédération des élus des Entreprises publiques locales, collection Études et perspectives, Paris, sept. 2020, <https://www.lesepl.fr/epl-publications/empreinte-socio-economique-des-epl-2020/>

\*\*\* L'Observatoire des Epl immobilières en 2021, Fédération des élus des Entreprises publiques locales, collection Observatoire, Paris, sept. 2021, <https://www.lesepl.fr/epl-publications/lobservatoire-des-epl-immobilieres/>

# Les Epl en Europe

Les Entreprises publiques locales sont présentes dans la quasi-totalité des États membres de l'Union européenne\*. Elles prennent des formes variées selon les pays, allant de la société mixte où le privé est majoritaire à la société 100 % publique, et exécutent leurs activités dans de nombreux secteurs. Employant plus de 1,5 million de personnes à l'échelle continentale et générant un chiffre d'affaires global estimé à 300 milliards d'euros, les Epl européennes ont joué un rôle crucial durant la crise de la Covid-19. En continuant de fournir des services publics de proximité, elles contribuent à la relance économique et au bien-être des citoyens.



**31 782**  
Epl en Europe

Avec 1 200 Epl, **l'économie mixte locale espagnole** jouit d'un fort dynamisme. Le modèle de l'Epl est perçu comme un modèle transparent et efficace. Intervenant essentiellement dans les secteurs de l'aménagement, de l'assainissement et du logement, les Epl espagnoles assurent des services publics qui bénéficient à une part croissante de la population.

Au nombre de 1 970, **les Epl suédoises** emploient près de 100 000 personnes à travers le pays. Détenues dans environ 95 % des cas par les municipalités, elles agissent principalement dans les secteurs de l'énergie et de l'eau, des services aux entreprises et de la gestion foncière. Très investies dans le développement durable, les Epl bénéficient d'une bonne image auprès des Suédois. Elles sont reconnues comme étant des acteurs clés pour l'amélioration du cadre de vie.

**En Bulgarie**, 265 autorités (*obshchina*) sont dotées d'environ 550 Epl, qui prennent deux formes distinctes. Les entreprises municipales s'apparentent à des régies autonomes, avec un budget intégré à celui de la collectivité. À l'inverse, les compagnies communales sont des sociétés anonymes dont le capital est souvent à 100 % public. Toutes ces Epl sont très actives dans les domaines du transport, du funéraire, ainsi que dans la gestion de l'eau.

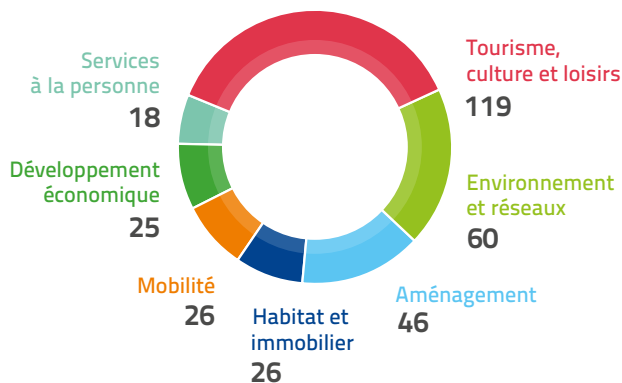
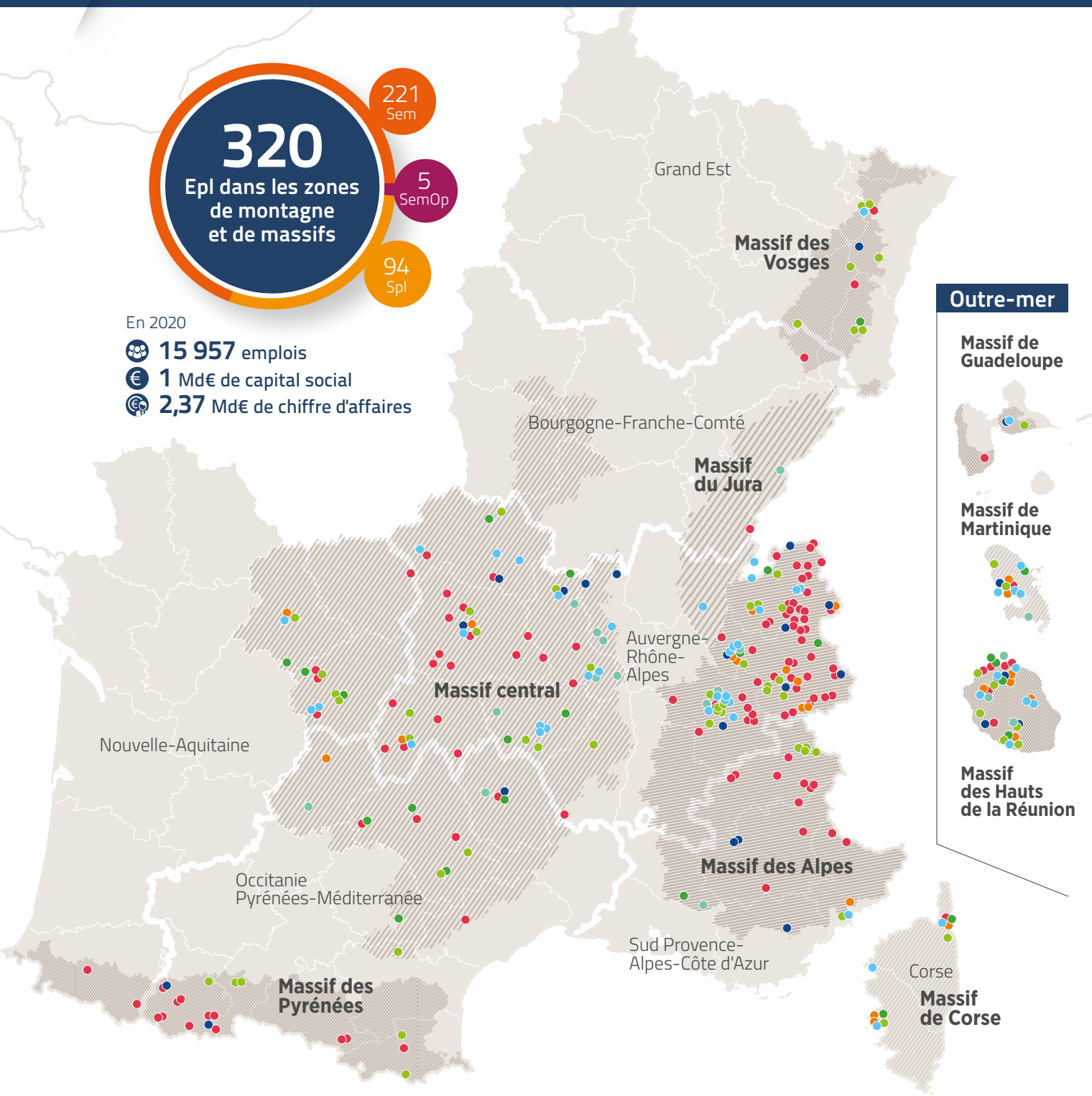
\* En savoir plus : *Le panorama des Epl en Europe en 2021*, Fédération des élus des Entreprises publiques locales, collection Observatoire, Paris, mai 2021, <https://www.jesepl.fr/epl-publications/panorama-des-epl-en-europe-2021/>

# FOCUS sur les Epl dans les zones de montagne et de massifs



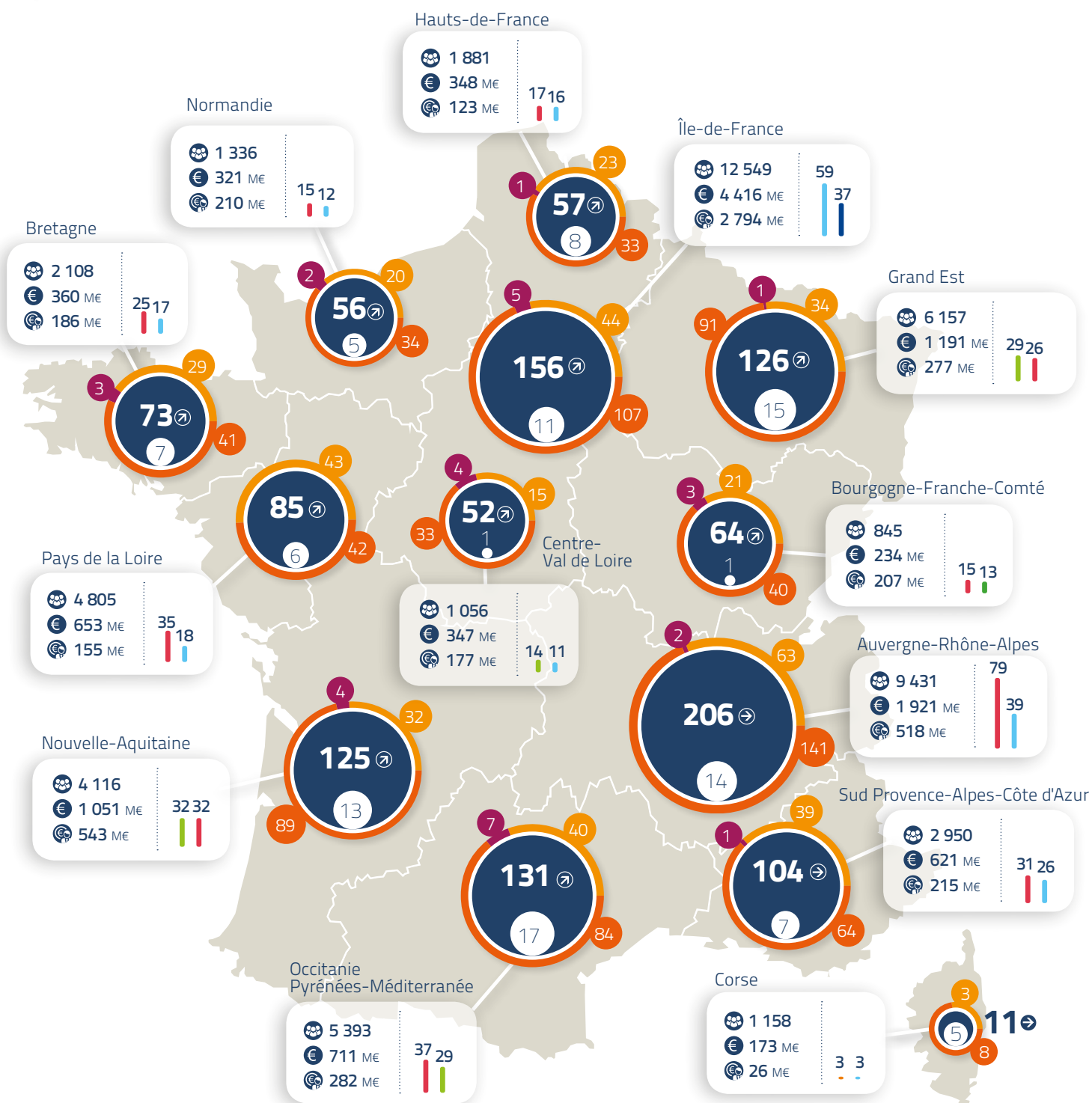
En 2020

- 15 957 emplois
- 1 Md€ de capital social
- 2,37 Md€ de chiffre d'affaires



> Les zones de montagne sont des territoires se caractérisant par des singularités significatives qui entraînent des conditions de vie plus difficiles et restreignent l'exercice de certaines activités économiques, comme la prestation de services publics. Ces zones sont définies en France par la loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, complétée par la loi du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne. Elles sont rattachées aux massifs, c'est-à-dire les zones qui leur sont immédiatement contiguës, les piémonts, voire les plaines si ces dernières assurent une continuité, afin de prendre en compte les interactions et les échanges entre ces espaces.

# Les Epl en France métropolitaine



## Légende

- Epl en activité** → Évolution par rapport au 1<sup>er</sup> juin 2020
- Répartition par statut: **Sem** (orange), **SemOp** (rouge), **Spl** (jaune)
- Projets de création d'Epl** (cercle blanc)

### Chiffres clés régionaux

- Effectif** (personnes)
- Chiffre d'affaires** (M€)
- Capital social** (M€)

### Secteur d'activité

(secteur dont dépend l'activité principale)

- Aménagement
- Développement économique
- Environnement et réseaux
- Habitat et immobilier
- Mobilité
- Services à la personne
- Tourisme, culture et loisirs



# Les Epl en Outre-mer

## océan Atlantique



1 342  
 470 M€  
 374,5 M€

8 5 5

### Guadeloupe

7

322  
 156 M€  
 135 M€

3 1 1 1 1

### Guyane

6

176  
 117 M€  
 74 M€

2 2

### Martinique

11

681  
 96 M€  
 88 M€

4 2

### Saint-Martin

1

160  
 95,5 M€  
 76,5 M€

1

### Saint-Pierre-et-Miquelon

4

3  
 5,5 M€  
 1 M€

3 1

## océan Indien



3 862  
 523 M€  
 337 M€

8 7

### La Réunion

37

3 356  
 472 M€  
 321 M€

7 7

### Mayotte

3

506  
 51 M€  
 16 M€

1 1 1

## océan Pacifique



3 561  
 887 M€  
 607,5 M€

16 9

### Nouvelle-Calédonie

26

1 925  
 507 M€  
 355,5 M€

11 4 4

### Polynésie française

13

1 636  
 380 M€  
 252 M€

5 5

### Wallis-et-Futuna

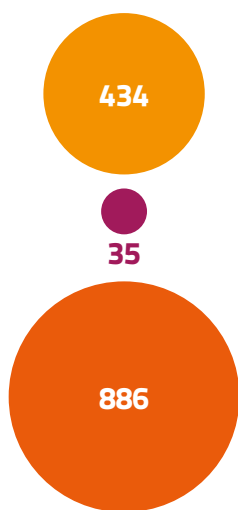
1

0  
 0 M€  
 0,04 M€

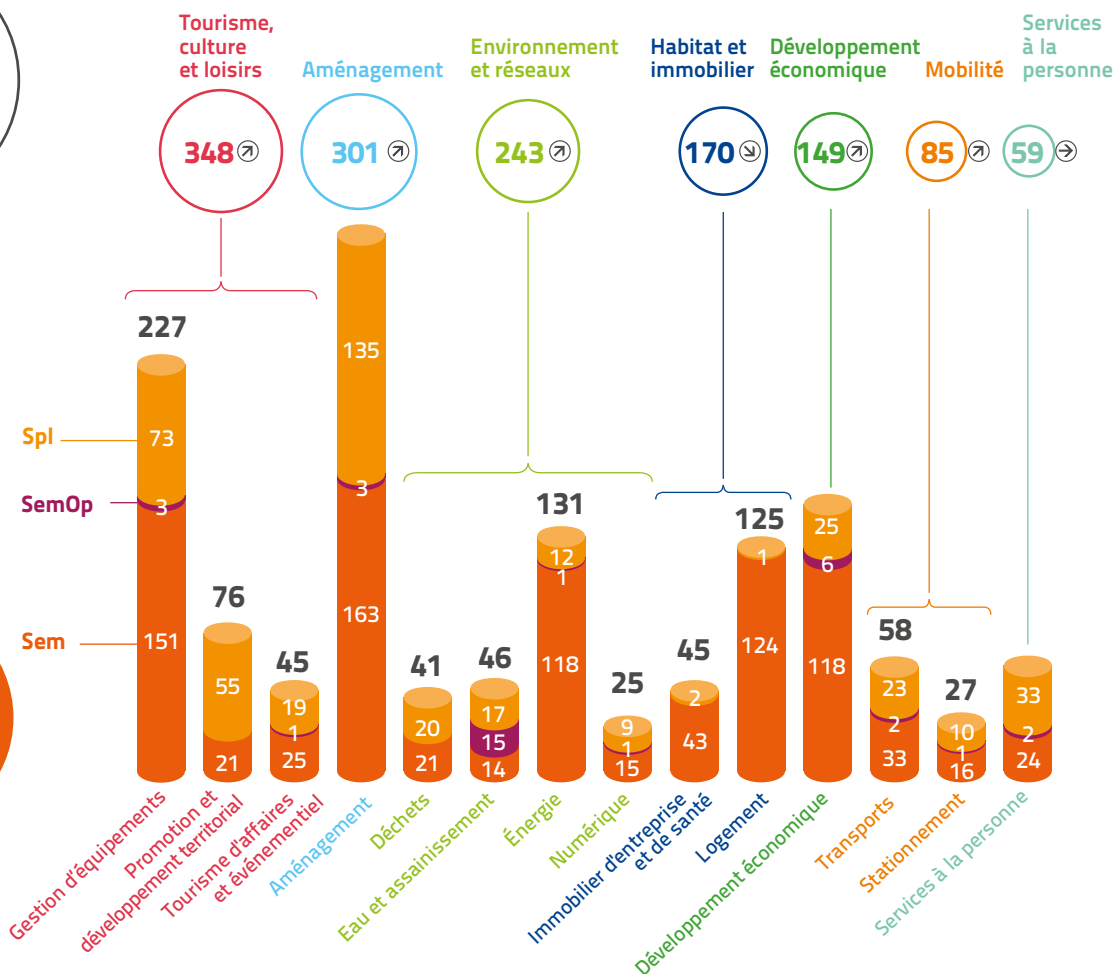
1

# La pluralité des activités exercées par les Epl

**1 355**  
Epl en activité



## Répartition des Epl selon leur activité principale et selon leur forme juridique



## Répartition des Epl selon leur activité principale et selon leurs différentes activités\*

Pourcentage d'Epl exerçant dans le secteur au titre de leur activité principale et/ou de leurs activités secondaires

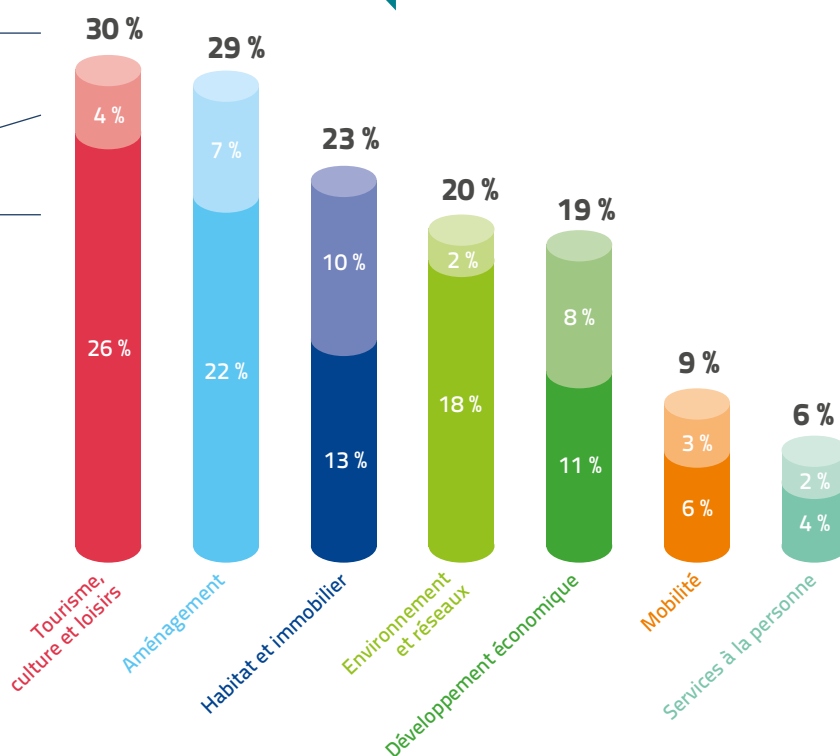
Activité secondaire

Activité principale

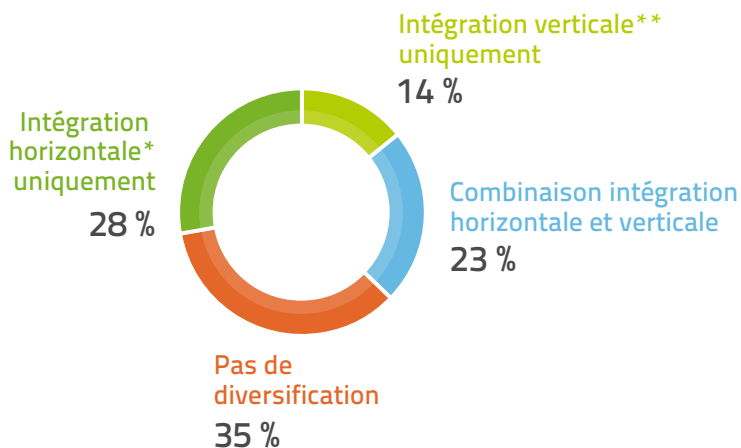
### Note de lecture :

26 % des Epl ont pour activité principale une activité dans le secteur du tourisme, de la culture et des loisirs ; 30 % des Epl ont pour activité principale et/ou secondaire une activité dans le secteur du tourisme, de la culture et des loisirs.

\*La somme correspondant à la répartition des Epl selon leurs différentes activités est supérieure à 100, étant donné qu'une Epl peut exercer plusieurs activités.



## Engagement dans une stratégie de diversification



\* Intégration horizontale : stratégie d'entreprise qui consiste à intégrer de nouvelles activités en lien avec son cœur de métier.

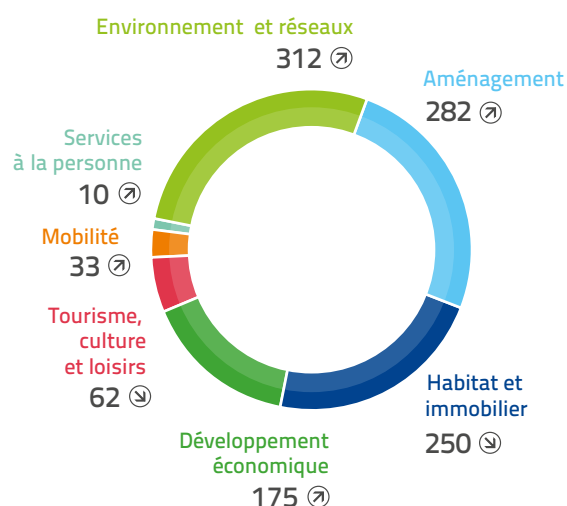
\*\* Intégration verticale : stratégie d'entreprise qui consiste à intégrer de nouvelles activités au-delà de son cœur de métier, situées en amont ou en aval de sa chaîne de valeur.

> Le développement d'activités complémentaires reste au cœur de la stratégie globale des Epl. Près de deux tiers des Sem, des Spl et des SemOp (65 %) ont choisi de s'élargir à d'autres activités dans le but de développer des synergies et de développer une réponse globale, de réaliser des économies d'échelle et d'améliorer leur rentabilité ou encore d'anticiper une évolution de leur secteur. L'intégration peut se faire de manière horizontale (28 %), verticale (14 %) ou combinée (23 %).

> Autre versant de la diversification, la création de filiales et l'acquisition de parts dans d'autres sociétés continuent d'être pratiquées par les Epl. Elles visent notamment à circonscrire les risques financiers inhérents à certains projets en s'associant à d'autres acteurs et en partageant les responsabilités. 428 filiales et 696 prises de participation minoritaires sont dénombrées au 1<sup>er</sup> juin 2021, portant le total à 1 124, soit 109 de plus qu'en 2020. Les Epl intervenant dans le domaine de l'environnement et des réseaux sont les plus concernées, chaque projet ayant trait à la transition énergétique donnant lieu à la création d'une « société-fille ».

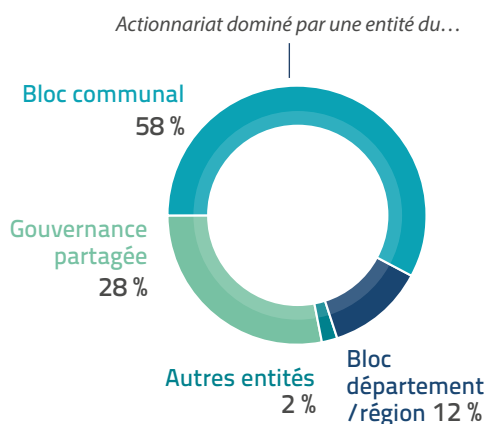


## Filiales et participations minoritaires par secteur d'activité

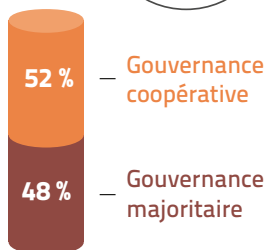


# Le partenariat au cœur de la gouvernance

## La gouvernance des Sem



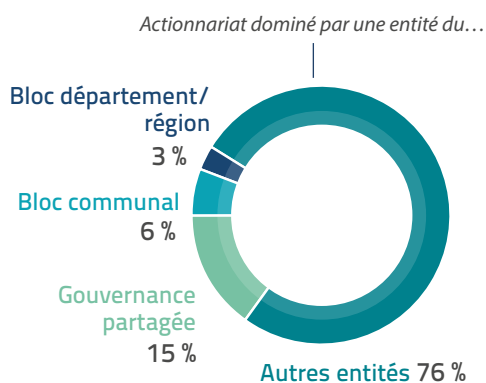
**67 %**  
de parts détenues  
par les collectivités  
territoriales



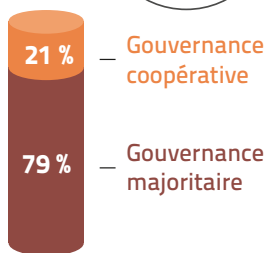
> Coopérer pour davantage d'efficacité. Les Entreprises publiques locales (Epl) sont par définition un outil de partenariat dans la mise en œuvre des politiques publiques locales. Les collectivités territoriales peuvent formaliser des coopérations public-privé en s'associant avec des acteurs privés dans les Sem et dans les SemOp. Elles peuvent aussi initier des synergies public-public, qu'il s'agisse de se joindre à d'autres collectivités territoriales – de même échelon ou d'échelon différent – dans les Sem ou dans les Spl, voire dans les SemOp, mais aussi à l'État dans les Sem.

> Le bloc communal demeure prépondérant dans la gouvernance des Epl. 58 % des Sem ont un actionnariat dominé par une entité issue du bloc communal, tandis que 67 % des Spl sont dans la même situation. Il s'agit dans la majorité des cas d'intercommunalités ou d'autres structures de coopération, plutôt que de communes, témoignant de l'importance que la co-construction a pris dans la gouvernance des territoires. Au gré des modifications législatives, et notamment de l'entrée en application des différentes dispositions des lois Maptam de 2014 et NOTRe de 2015, les départements sont de moins en moins présents dans l'actionnariat des Epl, ou principalement dans des domaines spécifiques de l'action publique comme la santé et l'action sociale. Ce n'est pas le cas des régions dont l'influence s'accroît. Notons que la gouvernance est partagée dans 28 % des Sem et dans 20 % des Spl, c'est-à-dire qu'aucune entité ne détient une majorité absolue des parts dans la société.

## La gouvernance des SemOp

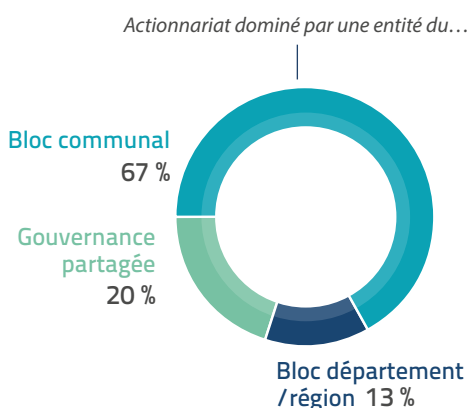


**39 %**  
de parts détenues  
par les collectivités  
territoriales

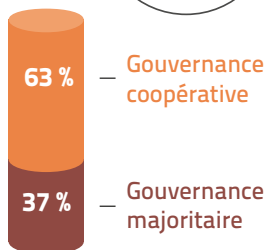


> Du côté des autres actionnaires, les institutions financières continuent de soutenir l'économie mixte locale, au-delà de services bancaires, par des apports en fonds propres dans les Sem et les SemOp. Entreprises locales et grands groupes en font de même, de manière croissante, comme le montrent par exemple l'appropriation progressive et continue de la SemOp par les différents protagonistes du domaine de l'eau et de l'assainissement, ainsi que la concrétisation de projets analogues dans celui du développement économique ces derniers mois. L'implication citoyenne reste une composante non négligeable du mouvement. Si l'accroissement de la capitalisation des Epl n'y est pas favorable, elle s'est recomposée sous d'autres formes : *crowd-funding* ou participations diverses à la gouvernance (comitologie, partenariats, etc.).

## La gouvernance des Spl



**100 %**  
de parts détenues  
par les collectivités  
territoriales



### Note de lecture :

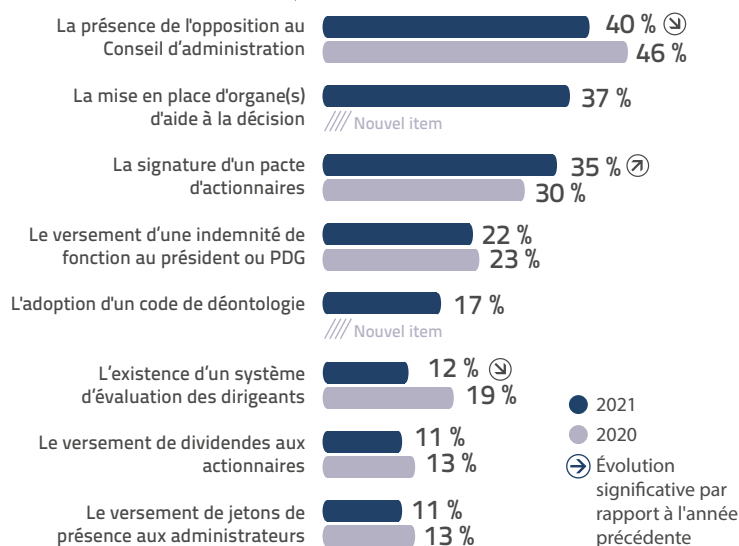
58 % des Sem ont un actionnariat dominé par une entité du bloc communal, c'est-à-dire qu'une commune ou une intercommunalité possèdent plus de 50 % des parts dans ces sociétés. 52 % des Sem ont une gouvernance dite « coopérative », c'est-à-dire qu'aucune entité ne possède plus de 50 % des parts ou dans le cas contraire, que l'entité qui possède plus de 50 % des parts est une structure réunissant plusieurs collectivités territoriales (intercommunalités, structures de coopération ou collectivités spéciales), de même échelon ou non.

# La dissémination des préconisations du *Livre blanc* sur l'économie mixte locale

> Dans la continuité de la publication du *Livre blanc sur l'économie mixte locale* \*, de nombreuses Epl continuent d'adapter leurs pratiques pour favoriser leur bonne gestion et leur transparence. Dans plus d'une situation sur trois (35 %, + 5 points par rapport à 2020), un pacte a été signé pour encadrer la gouvernance et préciser les modalités d'évolution de l'actionnariat et les modes de rémunération du capital. Bien qu'elles restent minoritaires, d'autres stratégies ont été déployées pour faciliter la bonne administration et la maîtrise de ces sociétés par leurs actionnaires. 37 % des Epl ont mis en place des organes d'aide à la décision comme un comité d'engagement ou un comité d'actionnaires, tandis que 17 % ont adopté un code de déontologie qui détaille les principes que chaque salarié s'engage à respecter dans le cadre des missions qui lui incombent dans la société.

> En parallèle de ces pratiques de gouvernance, les Sem, les Spl et les SemOp s'impliquent fortement dans la démarche de responsabilité sociale et environnementale des entreprises (RSE).

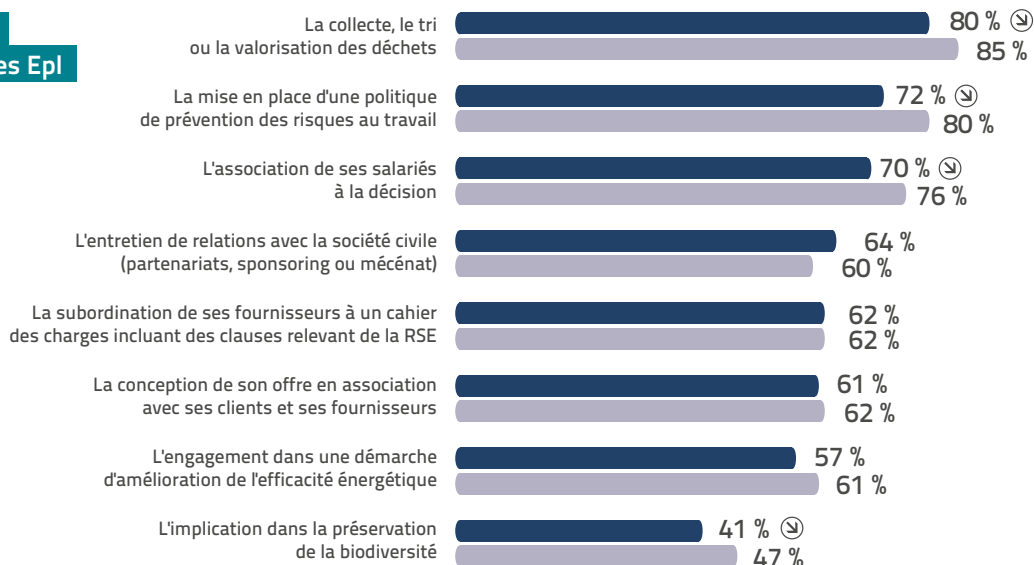
## État des lieux des pratiques de gouvernance



## La conduite de politiques RSE dans les Epl

### Principales politiques mises en place dans les Epl

● 2021  
● 2020  
↗ Évolution significative par rapport à l'année précédente



> Une majorité d'entre elles (79 %, + 6 points par rapport à 2020) déclare mettre en œuvre des politiques qui s'inscrivent dans cette perspective. Les initiatives en matière de préservation de l'environnement demeurent les plus répandues malgré les difficultés apparues avec la crise sanitaire : la collecte, le tri ou la valorisation des déchets sont assurés par 80 % d'entre elles (- 5 par rapport à l'année précédente), tandis que 57 % se sont engagées dans une démarche d'amélioration de l'efficacité énergétique (- 4). Les Epl s'attachent aussi à répondre aux enjeux sociaux et sociétaux en mettant en place des politiques de prévention des risques au travail (72 %, - 8 points), en entre-

tenant des relations avec les acteurs de la société civile (64 %, + 4 points) ou en concevant leur offre ou leurs produits en associant leurs clients ou leurs fournisseurs (61 %, - 1 point). Au-delà de leur fonctionnement interne, les Sem, les Spl et les SemOp sont aussi nombreuses à exiger de leurs fournisseurs qu'ils respectent un cahier des charges incluant des clauses RSE (62 %, stable). Ces résultats témoignent de l'engagement affirmé de l'économie mixte locale dans la démarche de RSE, bien que les progressions enregistrées entre 2019 et 2020 se soient légèrement tassées.

\* En savoir plus : *Le Livre blanc sur l'économie mixte locale*, Fédération des élus des Entreprises publiques locales, collection Études et perspectives, Paris, octobre 2019, <https://www.lesepl.fr/epl-publications/livre-blanc-sur-leconomie-mixte/>

# Le positionnement par rapport à la commande publique

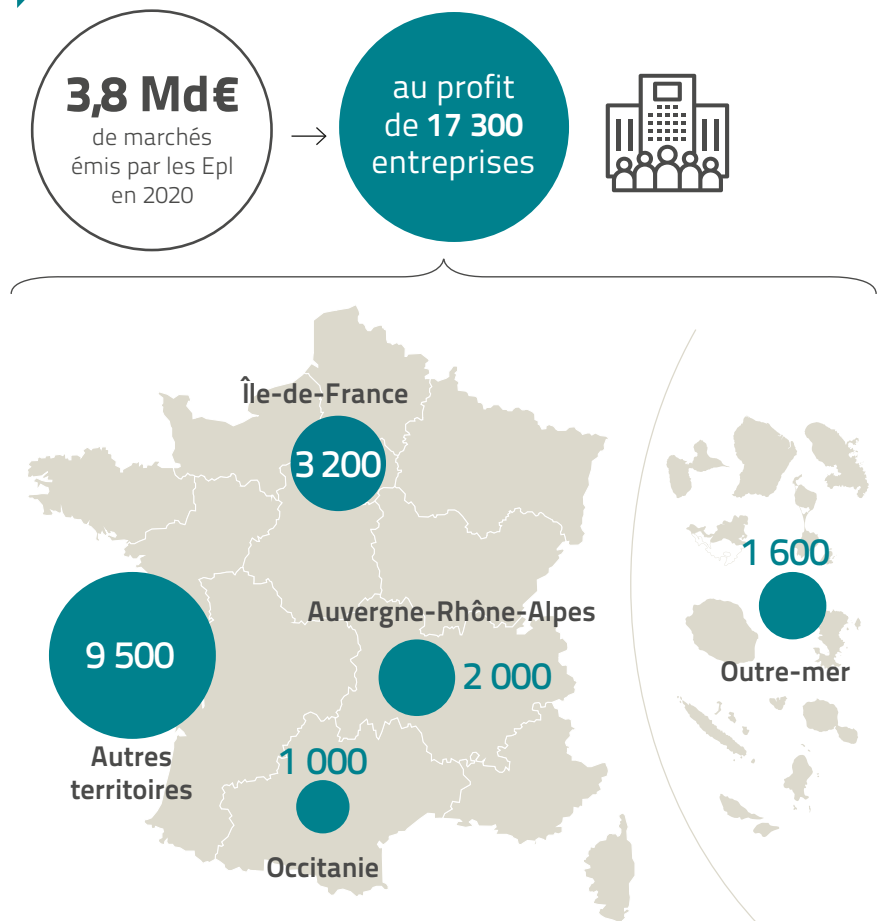
## Contrats de commande publique exécutés par les Epl



> Selon le baromètre de la commande publique de l'AdCF (Assemblée des communautés de France) et de la Banque des territoires, les achats publics ont été en forte baisse en 2020. Les différents donneurs d'ordre ont émis des marchés pour un montant de 71 milliards d'euros, soit un reflux de 18 % par rapport à une année 2019 particulièrement favorable, engendré par la conjonction de plusieurs facteurs. La fin des cycles municipaux et intercommunaux, les retards dans la mise en place des différents conseils au second semestre de l'année 2020 et le ralentissement de l'activité économique dû à la crise sanitaire auront eu raison de certaines initiatives publiques.

> Les Epl continuent d'être destinataires de la commande publique pour la redéployer dans les territoires. Elles exécutent à ce jour 11 200 contrats, dont 6 650 marchés, 1 200 délégations de service public et 3 350 concessions d'aménagement. Les montants des marchés en cours sont estimés à 8,3 milliards d'euros, soit une progression de 11 % par rapport à la précédente mesure en juin 2019. Ils témoignent de la capacité à nouveau démontrée des Sem, des Spl et des SemOp à se démarquer dans un contexte concurrentiel et à se positionner comme les opérateurs privilégiés des collectivités territoriales et de leurs groupements, principaux prescripteurs de la commande publique. Ces montants font aussi état du développement de la diversification des activités au sein des Epl, et notamment parmi les Sem d'énergie et de logement social.

## Marchés émis par les Epl

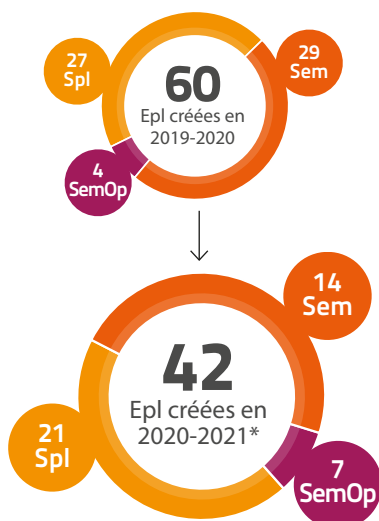
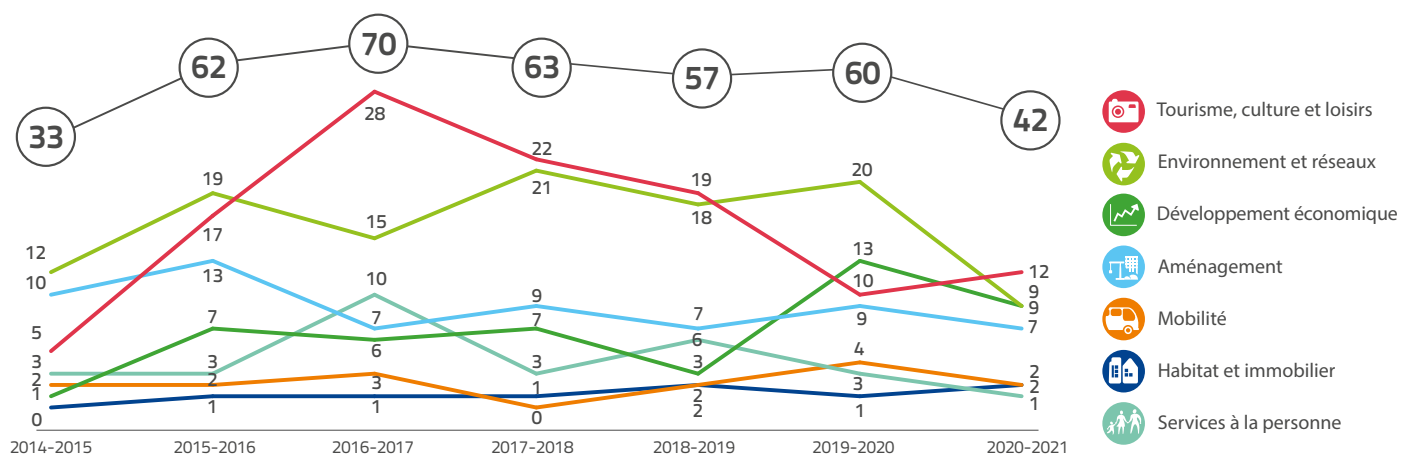


> Les Epl sont également des acheteurs publics importants. En tant qu'entités d'adjudicatrices, elles ont émis des marchés pour un montant avoisinant 3,8 milliards d'euros en 2020. Il s'agit d'une progression substantielle par rapport à 2018. Ces contrats, qui confirment la capacité des Sem, des Spl et des SemOp à donner une impulsion à

l'activité économique locale et leur rôle de catalyseur de développement des territoires, ont été signés au bénéfice de 17 300 entreprises. Ces sociétés sont situées partout en France, et sont au nombre de 3 200 en Île-de-France, de 2 000 en Auvergne-Rhône-Alpes, de 1 000 en Occitanie et de 1 600 en Outre-mer.

# Les créations d'Epl depuis un an

## Nombre de créations annuelles par domaine d'activité



\* Total des créations entre le 1<sup>er</sup> juin de l'année n et le 31 mai de l'année n+1.

> Après une année marquée par la crise sanitaire et par des élections municipales échelonnées sur plusieurs mois, le rythme de création des Entreprises publiques locales (Epl) au 1<sup>er</sup> juin 2021 marque le pas. Au total, 21 Spl, 14 Sem et 7 SemOp ont vu le jour, portant le total à 42 Epl nouvellement créées. Parmi les trois composantes de la gamme Epl, la SemOp conforte son attractivité dans le domaine de l'environnement et des réseaux, mais aussi dans celui du développement économique.

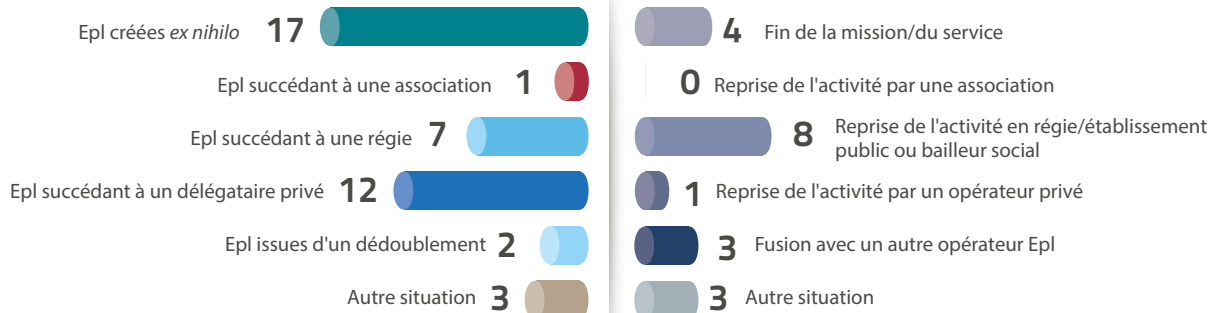
> L'année écoulée a incité les collectivités territoriales à reporter ou annuler certaines créations d'Epl, dans l'attente que les incertitudes

économiques se dissipent et en attendant la transition entre les deux cycles électoraux. La prudence des élus s'observe également dans le nombre de dissolutions. Seules 19 sociétés ont été dissoutes en 2021, contre 38 en 2020 et 47 en 2019. Au total, le ratio entre les créations et les dissolutions reste inchangé comparativement aux années précédentes.

> L'apparition des nouvelles Epl est surtout tangible dans les domaines du tourisme, de la culture et des loisirs, ainsi que dans l'environnement, les réseaux et le développement économique. Il s'agit dans la majorité des cas de créations *ex nihilo*.

**42**  
Epl créées en un an

**19**  
Epl dissoutes en un an



# Des situations différenciées selon les secteurs



## Tourisme, culture et loisirs

Les respirations estivales compensent partiellement les pertes

- > L'addition des mesures de restriction sanitaires en 2020 et en 2021 auront eu raison de l'équilibre financier de nombreuses Epl de tourisme, de culture et de loisirs. Comme l'ensemble de la branche, les Sem, les Spl et les SemOp ont subi un tarissement substantiel de leurs recettes, occasionné par l'insuffisance de la demande au cours de la quasi-totalité de la période 2020-2021. Les saisons estivales n'ont permis de compenser que partiellement les pertes, notamment en 2021 où des records de fréquentation touristique ont parfois été battus.
- > Les infortunes ont néanmoins été diverses dans ces domaines d'activité. Si l'ensemble des Epl y ont subi une perte médiane de 17,8 % de chiffre d'affaires en 2020 par rapport à 2019 et évoluent toujours dans une conjoncture défavorable, les sociétés de gestion d'équipements ont été sujettes à une baisse de 14,5 %, contre 27,3 % dans la promotion et le développement territorial et 42,6 % dans le tourisme d'affaires et l'événementiel. La culture est particulièrement impactée, de même que les gestionnaires de centres de congrès ou de parcs des expositions, contraints d'annuler nombre d'événements. Des différences se font jour dans les zones de montagne et littorales, mieux loties que les milieux urbains, et pour les Epl ayant développé des activités complémentaires et qui ont pu procéder à des ajustements bénéfiques.



## Aménagement

Un rebond de l'activité à prévoir et des incertitudes

- > Après un exercice 2020 marqué par une perte médiane de chiffre d'affaires estimée à 4,1 % par rapport à l'année précédente, les Epl d'aménagement semblent portées par une conjoncture favorable. La reprise dans le secteur des travaux publics, avec des travaux réalisés qui se situent à un niveau supérieur à 2019, paraît en être une illustration. Il semblerait que la commande publique liée à l'aménagement soit de manière générale concernée par un effet de rattrapage, que les nouvelles équipes municipales et intercommunales aient initié de nombreux projets en ce début de mandat et que les premières mesures de reprise et de relance de l'activité économique engagées au niveau national et au niveau local produisent leurs effets. 86 % des dirigeants d'Epl d'aménagement sont dès lors majoritairement optimistes concernant leurs perspectives dans les six prochains mois.
- > La reprise de l'activité pourrait toutefois être modérée par la hausse du prix des matériaux dont la durabilité pose question. Les matières premières font l'objet d'une forte pression inflationniste, entraînant un accroissement des coûts de production. Des difficultés pourraient également se faire jour en raison des réticences au développement de nouveaux projets dans les zones dites « tendues ».



## Environnement et réseaux

Un domaine dynamique malgré une croissance ralentie

- > Le domaine de l'environnement et des réseaux est l'un des seuls parmi l'ensemble des domaines couverts par la gamme des Epl à connaître une progression en 2020. 3,18 milliards d'euros de chiffre d'affaires ont été générés par les Sem, les Spl et les SemOp. Malgré ces résultats positifs, le dynamisme du secteur subit un ralentissement notable – plus important que prévu – après une période marquée par un taux de croissance annuel moyen de l'activité de 9 % entre 2014 et 2019. La baisse des investissements dans le domaine de l'énergie en 2020, observée au niveau mondial par l'Agence internationale de l'énergie (AIE), a sans doute d'ores et déjà produit ses effets.
- > En dépit de ces tendances mitigées, les dirigeants des Epl d'environnement et de réseaux demeurent largement confiants concernant les perspectives de leur entreprise dans les six prochains mois (88 %). 90 % d'entre eux s'attendent en 2021 à un chiffre d'affaires supérieur ou équivalent à celui de l'année 2020, tandis que 37 projets de création de Sem, de Spl ou de SemOp sont recensés dans l'environnement et les réseaux, soit le résultat le plus élevé tous secteurs confondus. Les projections favorables de l'AIE s'agissant des investissements en 2021, ainsi que les orientations en faveur de la transition énergétique des plans de relance européens et nationaux, expliquent en grande partie cet optimisme.



## Habitat et immobilier

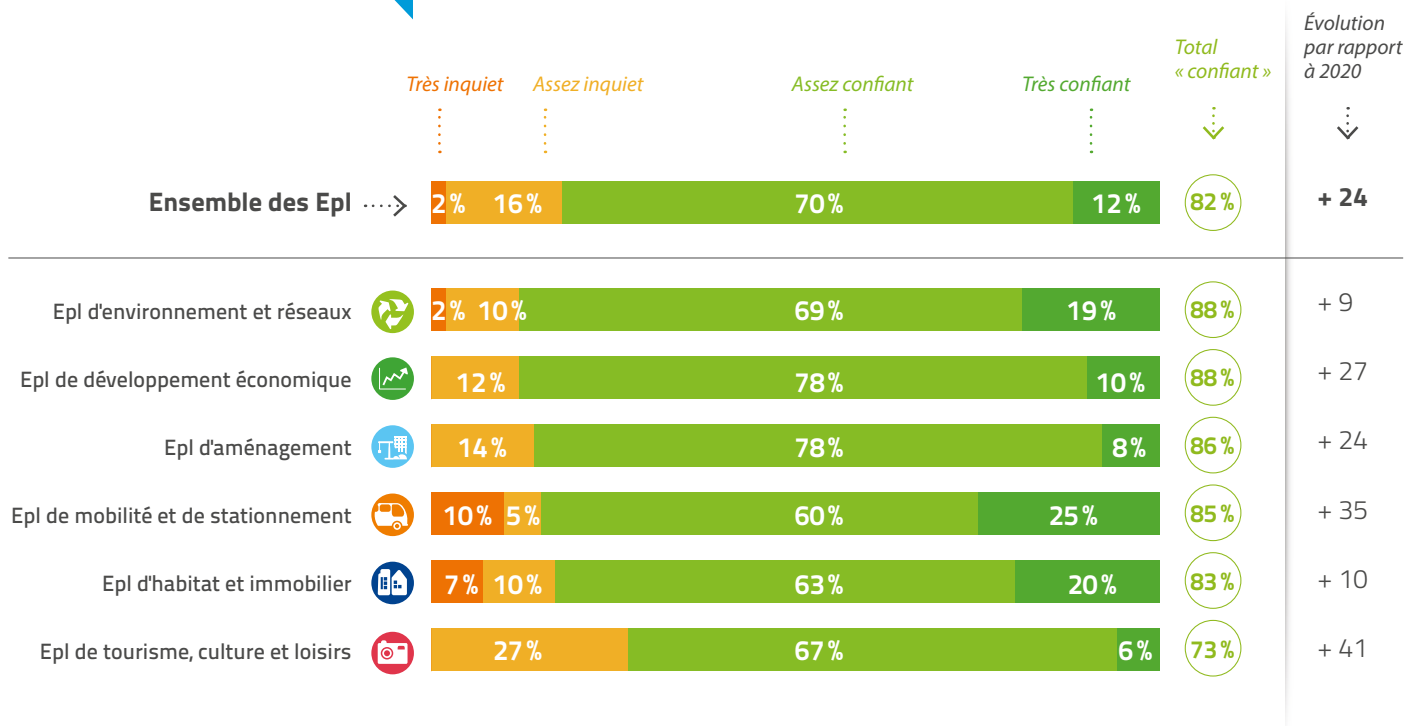
Moins d'acteurs, mais une activité en croissance

- > Engagée dans un processus de réorganisation du paysage des acteurs du logement en raison des changements normatifs intervenus ces dernières années, le domaine de l'habitat et de l'immobilier demeure porteur pour l'économie mixte locale.
- > Si le nombre d'Epl assurant des missions de service public dans ce domaine continue de décroître, les 170 Epl d'habitat et d'immobilier gèrent toujours autant de logements et atteignent un nouveau pic en termes de volume d'activité. Elles ont produit plus de 4,3 milliards d'euros de chiffre d'affaires en 2020, représentant une progression de 6 % par rapport à l'année précédente. Cette hausse résulte, dans la continuité de l'entrée en vigueur de la Loi Élan, de l'absorption de quelques bailleurs relevant d'autres statuts. Elle repose aussi sur la résilience des Sem immobilières dans une conjoncture défavorable. Les Epl ont su faire face durant cette période de recomposition, à laquelle s'est juxtaposée une période de pause due à la fin des cycles communaux et intercommunaux. Elles ont su s'adapter à la contraction de leurs recettes consécutive à l'application du dispositif de réduction de loyer de solidarité (RLS). Les Epl ont enfin tenu malgré le ralentissement de l'activité et les menaces qu'il faisait porter sur leur modèle économique.



# L'état de la conjoncture pour les Epl

## La confiance concernant les perspectives dans les prochains mois



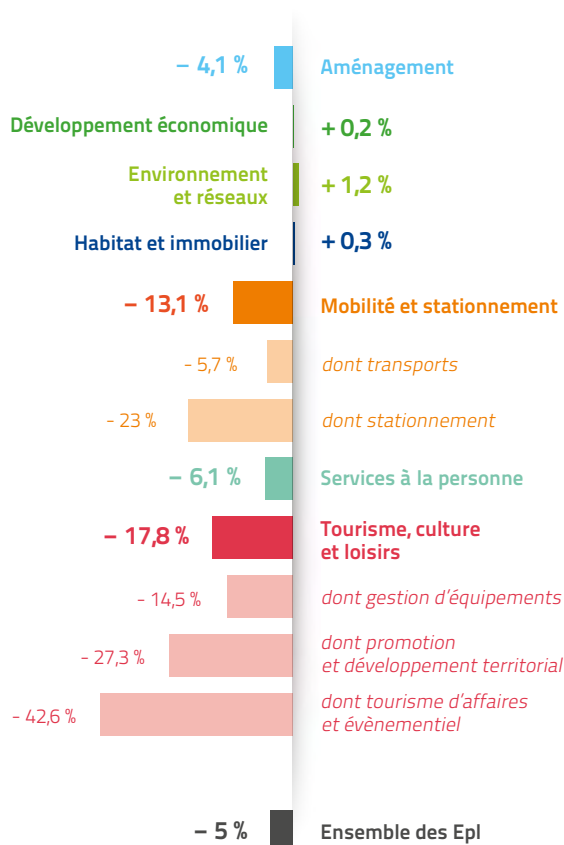
> Le premier semestre de l'année 2021 et l'avant-période estivale ont été marqués par la restauration d'un climat de confiance au sein des Entreprises publiques locales. Adaptables, résilientes, leur appropriation des différentes mesures de restriction, puis la fin progressive de celles-ci, ont permis de limiter l'incidence de la crise sanitaire sur l'activité économique. Les Sem, les Spl et les SemOp ont appris à « vivre » avec le Covid-19, avant que sa prévalence ne diminue. 82 % des dirigeants de ces sociétés se déclarent aujourd'hui « confiant[s] » quant à leurs perspectives dans les six prochains mois, dont 12 % se disent « très confiant[s] ». À l'opposé, 18 % des personnes interrogées sont empreintes d'inquiétudes.

> Ces résultats marquent une évolution substantielle par rapport au printemps et à la fin d'année dernière. La proportion de dirigeants optimistes quant à leurs perspectives à court terme a progressé de 24 points par rapport au printemps 2020, au sortir de la période de confinement. La confiance est aujourd'hui diffuse, y compris dans les domaines les plus marqués par le ralentissement de l'activité économique comme la mobilité et le stationnement (85 % de réponses « confiant »), et surtout le tourisme, la culture et les loisirs (73 %). Fortes de l'accompagnement de leurs collectivités actionnaires ou déléguées et de leurs partenaires bancaires, comme du soutien de la part des pouvoirs publics, les Epl semblent pour la majorité assurées de leurs capacités à s'inscrire dans le cycle de croissance qui vient de s'initier au niveau national.

> Il s'agit toutefois d'avoir une approche prudente et sectorisée de la situation économique. Des incertitudes demeurent quant à l'évolution de la pandémie et à ses effets sur la vie économique et sociale. La proportion raisonnable de dirigeants « très confiant[s] » (12 %) concernant l'avenir en est la traduction. Il convient aussi de souligner les contrastes observés dans les différentes branches d'activité. Les dirigeants des Epl de tourisme, de culture et de loisirs se révèlent moins confiants que la moyenne s'agissant des prochaines échéances (73 % de réponses « inquiet »). Parmi eux, ceux intervenant dans l'événementiel, dont les sociétés ont été les plus fragilisées en 2020 et peinent à retrouver leur niveau d'activité d'avant-crise, sont surreprésentés. Ils craignent notamment de ne pas pouvoir engager les investissements nécessaires pour se conformer aux mutations du métier. Des signaux d'inquiétude sont enfin relevés dans les domaines de la mobilité et du stationnement, comme dans l'habitat et l'immobilier, mais ils restent très minoritaires. Dans le second cas, ils ne sont pas nécessairement liés aux variations de l'activité économique consécutives à la crise sanitaire.

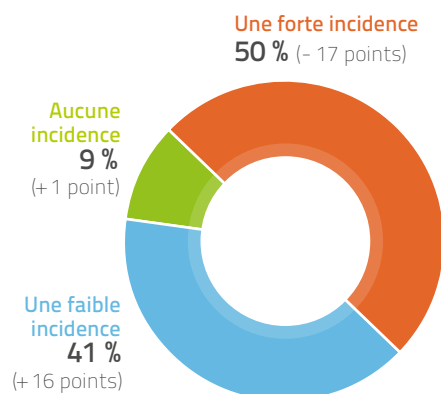
# L'incidence du ralentissement économique

## Le taux d'évolution médian du chiffre d'affaires



## L'incidence de la crise sanitaire sur l'activité

Base : Ensemble des Epl



> Au cours d'une année profondément marquée par la crise sanitaire liée à la propagation du Covid-19, les Entreprises publiques locales (Epl) ont subi, au même titre que les autres entreprises, un ralentissement de l'activité économique en 2020. Si le produit intérieur brut (PIB) français a été en baisse de 7,9 % par rapport à 2019, les conséquences ont cependant été moins négatives pour l'économie mixte locale. En sus des stratégies fructueuses mises en place par les Sem, les Spl et les SemOp, soutenues par les différentes parties prenantes, les rebonds de l'activité au moment de la période estivale et en fin d'année 2020 ont permis de limiter les pertes. Le chiffre d'affaires des Epl a finalement atteint 14,23 milliards d'euros en 2020 contre 14,99 milliards d'euros en 2019, soit une baisse de 5,1 % en un an, qui a mis fin à un cycle continu de croissance depuis 2015.

> La conjoncture a cependant produit des effets très disparates sur les Epl, et en premier lieu selon leurs domaines d'intervention. Les pertes ont été à ce jour nulles dans les branches du développement économique, de l'environnement, des réseaux, de l'habitat et de l'immobilier. Elles ont été en revanche substantielles dans l'aménagement et dans les services à la personne, tandis que les domaines de la mobilité, du stationnement, du tourisme, de la culture et des loisirs, davantage concernés par l'entrée en vigueur des différentes mesures de restriction sanitaires et par leurs implications sur l'activité, ont été particulièrement sinistrés. Le taux d'évolution médian du chiffre d'affaires des Epl s'est notamment élevé à - 23 % dans le stationnement, à - 27,3 % dans la promotion et le développement territorial et à - 42,6 % dans le tourisme d'affaires et l'évènementiel entre 2019 et 2020.

> Dans la continuité de la précédente, l'année 2021 s'est ouverte avec des contrariétés et des incertitudes pour les Epl. Leur structure financière – ainsi que celles des collectivités territoriales – a été fragilisée en 2020, tandis que de nouvelles dispositions en lien avec la politique de santé publique ont été mises en place depuis et continuent de peser sur l'activité économique. Si les effets sont beaucoup plus modérés qu'un an auparavant, 50 % des dirigeants d'Epl estiment actuellement que la crise sanitaire a une forte incidence sur leur activité économique (- 17 points par rapport à 2020), tandis que 41 % évoquent une faible incidence (+ 16 points). Les personnes interrogées sont toutefois majoritairement optimistes quant à leurs perspectives dans les six prochains mois, y compris dans les domaines sinistrés. 82 % de l'ensemble des dirigeants d'Epl abordent cette période avec confiance, dont 73 % dans le tourisme, la culture et les loisirs. Il est vrai que les actions de consolidation financière entreprises lors du second semestre de l'année 2020 ont permis aux Sem, aux Spl et aux SemOp de se reconstituer des marges de manœuvre.

# La participation des Epl à la relance de l'activité

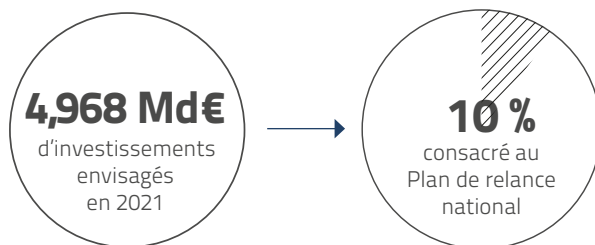
## La perception de sa situation financière à trois ans



> Fortes du renforcement de leur structure financière au cours des années précédentes, les Epl ont aussi su faire preuve de résilience en 2020. Après une première moitié de l'année marquée par le tarissement abrupt de leurs recettes, elles sont parvenues à améliorer leur situation financière au second semestre en restreignant leurs dépenses d'exploitation et d'investissement et en ajustant leur organisation interne. Elles ont été une minorité à se servir des dispositifs de soutien institutionnels – hors activité partielle dont le recours a été majoritaire – tandis que leurs actionnaires ont été sollicités dans de très rares situations pour des avances en compte courant d'associé ou pour des augmentations de capital. La note moyenne attribuée par les dirigeants d'Epl pour qualifier la situation financière de leur société en 2020 s'élève aujourd'hui à 6,7 sur 10, soit une hausse de 0,8 point par rapport à l'année précédente. Le bout du tunnel est envisagé à l'horizon 2022.

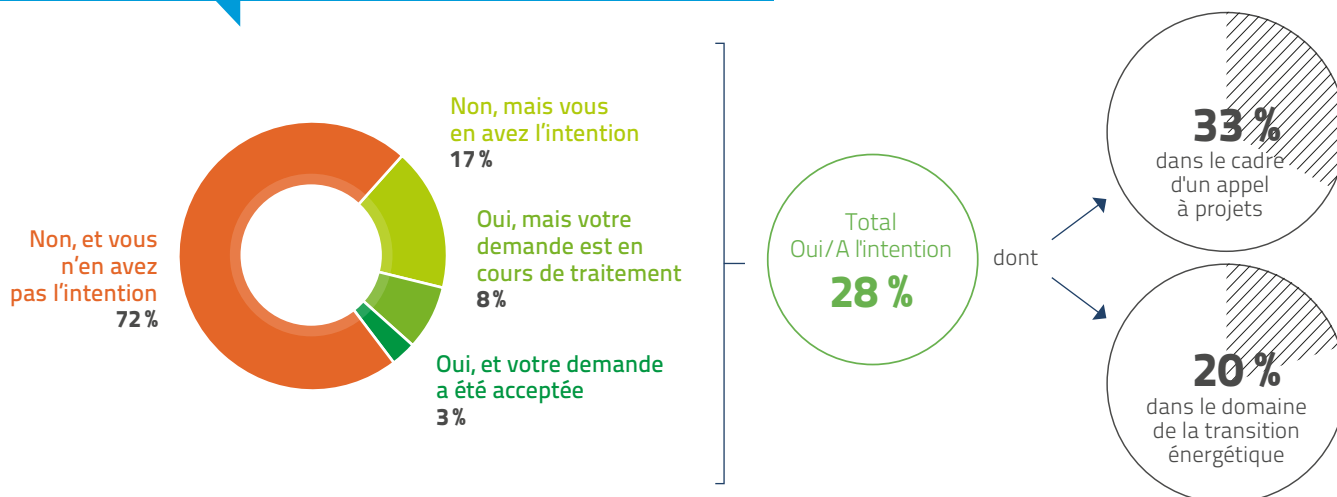
> Sous réserve d'un éloignement de la menace d'une reprise épidémique et d'un retour à la normale durable de l'activité, comme le suggère l'embellie touristique observée pendant

## Le montant des investissements envisagés en 2021



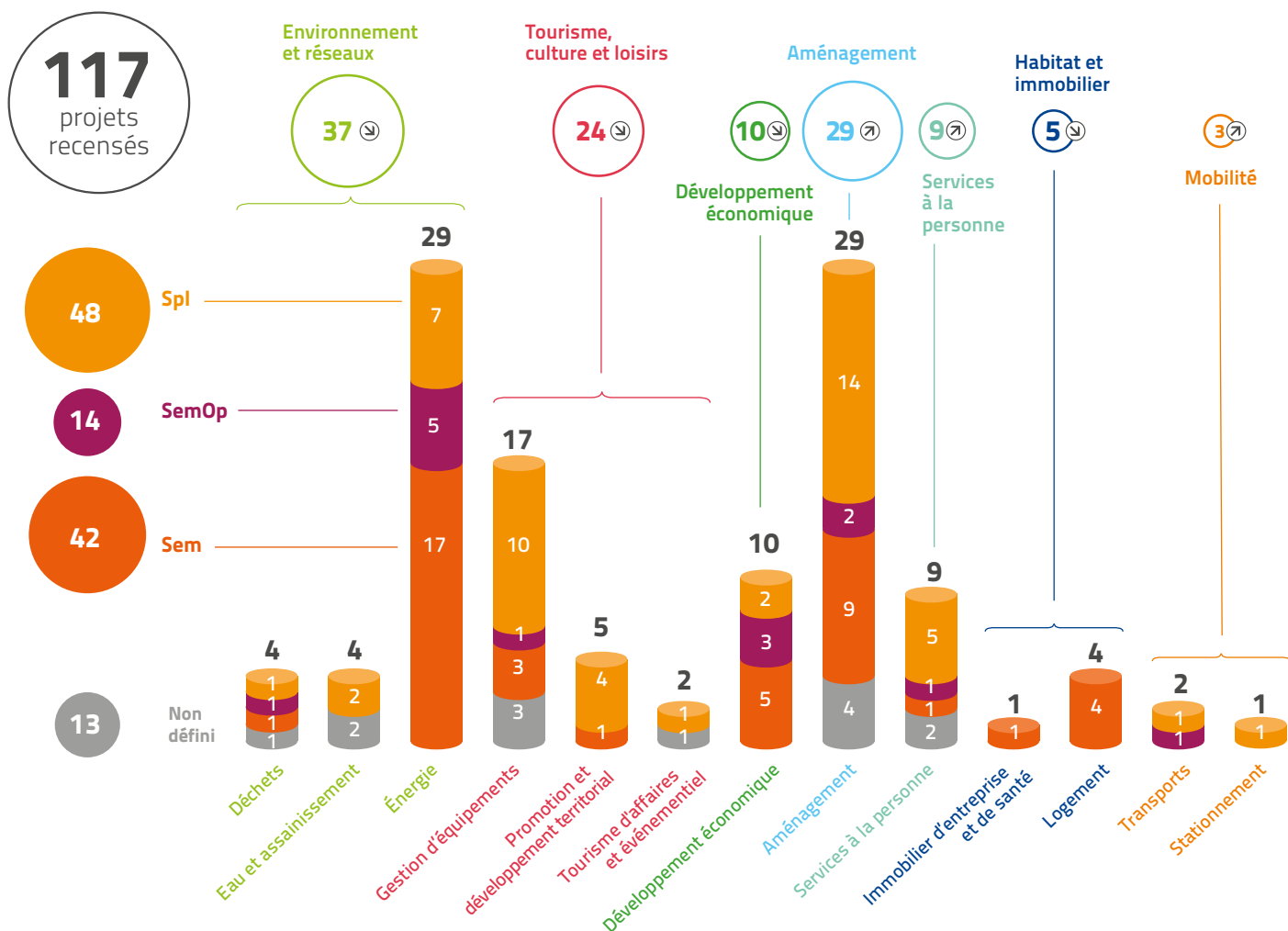
l'été dans les zones de montagne, sur le littoral atlantique et sur le pourtour méditerranéen, les Sem, les Spl et les SemOp devraient jouer un rôle d'impulsion majeur dans l'économie dans les prochains mois. Les opérateurs des collectivités territoriales prévoient d'ores et déjà des investissements à hauteur de 5 milliards d'euros en 2021, soit une hausse de 5 % par rapport à l'année précédente et un niveau proche de celui observé en 2019 malgré les incertitudes. Si sa mise en place n'est pas encore effective, à l'instar de ce qu'il se passe au niveau européen, 28 % de ces sociétés envisagent d'ores et déjà de solliciter un ou des dispositifs faisant partie du Plan de relance national. S'inscrivant principalement dans le cadre des appels à projets, elles visent une enveloppe totale évaluée à près de 500 millions d'euros pour initier des projets dans le domaine de la transition énergétique (20 %), ainsi que dans ceux des activités immobilières (14 %) et du tourisme (6 %) dans une moindre mesure, et paradoxalement moins dans le domaine de la transition numérique (1 %). Mais les Epl se situent surtout dans une position d'attente vis-à-vis de ce plan de relance dont la concrétisation met davantage de temps que prévu.

## L'intention de s'inscrire dans le cadre du Plan de relance national



# Les projets de création d'Epl

## Répartition des projets par statut et par domaine d'activité



> Près d'un an après le début du nouveau cycle électoral, nombreuses sont les collectivités qui prévoient la création d'une Entreprise publique locale (Epl) sur leur territoire. Au 1<sup>er</sup> juin 2021, 117 projets de création ont ainsi été recensés. Anticipant un éventuel enlisement dans une crise économique et une chute de leurs ressources fiscales, les collectivités territoriales se montrent néanmoins plus prudentes que les années passées. Ébranlé par les mesures de restriction sanitaires successives, le secteur du tourisme, de la culture et des loisirs est la principale victime de cette conjoncture défavorable (- 21 projets par rapport à 2020).

> Le dynamisme de l'économie mixte locale se poursuit néanmoins au regard des projets de foncières de redynamisation commerciale afin de lutter contre la fragilisation des centres-villes. Depuis l'été 2020, la Banque des territoires a multiplié les prises de participation dans des foncières locales sous la forme d'Epl ou de filiales de Sem. Le recours quasi-systématique à la

réponse Epl pour créer ces foncières explique la hausse notable des projets de création dans le domaine de l'aménagement (+ 10 par rapport à 2020). Après une chute provisoire en 2018 et 2019, le modèle de la Spl confirme son élan de 2020 en étant l'objet de 48 projets de création. Prenant souvent la forme de dédoublements pour mutualiser les services, certaines de ces futures Spl devraient s'appuyer sur une Sem préexistante chargée de gérer les projets de grande ampleur.

> Si l'environnement et les réseaux demeurent des domaines dans lesquels le plus d'initiatives émergent, la tendance est à la stabilisation depuis plusieurs années (malgré un - 12 par rapport à 2020). À l'inverse, les élus locaux semblent de plus en plus considérer l'opportunité de créer des Epl dans le domaine de la gestion des services à la personne, de la petite enfance, à la restauration collective, en passant par le médico-social.

# Synthèse des résultats du baromètre

## Les principaux enseignements

Dans une conjoncture marquée par la crise sanitaire liée à la propagation du Covid-19 et par la récession observée au niveau mondial, européen et national, les Entreprises publiques locales (Epl) ont connu un ralentissement de leur activité économique en 2020, après plusieurs années de croissance. Malgré cette difficulté, les opérateurs que sont les Sociétés d'économie mixte (Sem), les Sociétés publiques locales (Spl) et les Sociétés d'économie mixte à opération unique (SemOp) devraient perpétuer durablement leurs actions auprès des collectivités territoriales, au regard des missions de service public qu'ils continuent d'assurer malgré la crise sanitaire, de leur poids économique et de leurs perspectives en termes d'activité.

### **Le volume d'activité substantiel des Sem, des Spl et des SemOp en 2020**

Alors que le produit intérieur brut (PIB) national a été en régression de 7,9 % en 2020 par rapport à 2019, le chiffre d'affaires des Epl s'est élevé à 14,23 milliards d'euros en 2020. La baisse d'activité globale n'a été que de 5,1 % pour ces sociétés, témoignant de leur importance pendant la période et de leur créativité pour maintenir leur activité au service de l'intérêt général malgré les obstacles. Les déficits envisagés en fin d'année ont été surévalués et leurs niveaux modérés confirment les capacités d'adaptation de l'économie mixte locale. Avec le concours des parties prenantes, les différentes stratégies déployées dans les territoires, entre compression des dépenses et ajustements organisationnels, couplées aux quelques recours aux dispositifs de soutien institutionnels ont permis aux Epl de limiter les pertes. Les activités liées à la mobilité et au stationnement, ainsi qu'au tourisme, à la culture et aux loisirs, ont été cependant plus durement touchées ; les sociétés fragilisées sont plus nombreuses dans ces domaines et l'appui de leurs actionnaires et des pouvoirs publics sera primordial dans les prochains mois.

### **Des savoir-faire toujours plus valorisés par les acteurs des territoires**

Les Epl continuent d'être reconnues dans ce panorama par les collectivités territoriales et leurs élus. Leur nombre s'est accru, passant de 1 332 au 1<sup>er</sup> juin 2020 à 1 355 au 1<sup>er</sup> juin 2021, soit une hausse de 2 %. 886 Sem, 35 SemOp et 434 Spl assurent des missions de service public dans les domaines d'intervention historiques que sont l'habitat, l'immobilier et l'aménagement, comme désormais dans des domaines très divers tels le développement économique, la mobilité et les services à la personne. Favorisant les connexions entre ces nombreuses activités, les Epl sont aussi prisées dans le tourisme, la culture et les loisirs et dans l'environnement et les réseaux, où elles ont su trouver leur place auprès des collectivités territoriales en charge de nouvelles responsabilités. Les Epl, sous toutes leurs formes, sont en effet des actrices importantes de la transition énergétique. Elles agissent pour accroître la production d'énergies renouvelables, pour favoriser une meilleure gestion des réseaux de distribution, pour améliorer l'efficacité énergétique des infrastructures, ou encore pour développer les mobilités propres. Les transitions sont de manière générale des prérogatives dont elles sont emparées, à l'image de leur implication dans la transition numérique et dans la mise en œuvre des prérogatives du *Livre blanc sur l'économie mixte locale* visant à assurer la transparence et l'agilité de leurs actions.

### **Un poids économique important et des perspectives d'investissement**

Les différentes fonctions de l'économie mixte locale, leurs capacités à mettre en œuvre rapidement les interventions souhaitées par les collectivités et à fédérer les autres acteurs territoriaux, sont dès lors des atouts dans la séquence de reprise de l'activité économique qui s'ouvre. Avec un chiffre d'affaires envisagé à la hausse en 2021, puis en 2022, et des ambitions d'investissement à hauteur de 5 milliards d'euros en 2021 – soit une augmentation de 5 % par rapport à l'année précédente –, les 1 355 Entreprises publiques locales devraient continuer à donner une impulsion à l'activité dans leur environnement économique, à l'instar des 17 300 entreprises avec lesquelles elles collaborent sur l'ensemble du territoire. En dehors des sociétés fragilisées dans certaines branches, Sem, Spl et SemOp ont procédé à des ajustements bénéfiques et se sont reconstituées des marges de manœuvre lors du second semestre de l'année 2020. Alors que les collectivités territoriales seront dans une situation financière contrainte dans les prochaines années, notamment celles de grande taille et dans les milieux les plus urbanisés, leurs opérateurs que sont les Epl auront les capacités de prendre le relais comme elles ont déjà su le faire par le passé. La transition énergétique, la transition numérique, mais aussi le développement des zones de montagne ou la cohésion sociale et des territoires, entre autres, sont autant d'enjeux pour lesquels les Epl ont des solutions et pour lesquels elles ont prévu d'agir dans le cadre des plans de relance européens, nationaux et régionaux.



## Nous contacter

Que vous soyez président·e ou dirigeant·e d'Epl, nos équipes seront heureuses de répondre à vos questions. N'hésitez pas à les contacter.

[contact@lesepl.fr](mailto:contact@lesepl.fr)

Tél. 01 53 32 22 00

### Méthodologie

*L'observatoire de la FedEpl, l'Eplscope, est une étude dont la finalité est de mesurer les tendances du mouvement des Entreprises publiques locales. Les données présentées dans ce cadre ont été recueillies selon le même protocole méthodologique que les années précédentes et sont issues de la combinaison de différentes sources.*

*La FedEpl a mené un travail de recensement d'informations pour l'ensemble des Epl (informations statutaires, chiffres clés, actionnariat). Il a été complété par un sondage réalisé du 3 mai au 30 juin 2021 par questionnaire auto-administré en ligne et par téléphone auprès d'un échantillon de 442 dirigeants d'Entreprises publiques locales, représentatif de l'ensemble des Epl, portant sur la perception de leur environnement socio-économique. La représentativité de l'échantillon a été assurée par la méthode aléatoire. Les données ont ensuite été redressées selon la taille, la forme juridique, le secteur d'activité principal et la région d'implantation de la structure.*

*Afin d'assurer une analyse rigoureuse du mouvement et de rendre la démarche la plus exhaustive possible, un travail de recherche d'informations a été mené de manière simultanée pour combler les carences en données sur les sociétés qui n'auraient pas répondu au sondage.*

Retrouvez les données détaillées dans **epl data** sur **lesepl.fr**



Fédération des élus des Entreprises publiques locales  
95, rue d'Amsterdam - 75008 Paris  
Tél. : 01 53 32 22 00 - Fax : 01 53 32 22 22  
contact@lesepl.fr

**lesepl.fr**



Fédération des élus  
des Entreprises publiques locales



Éditeur : Fédération des élus des Entreprises publiques locales, Paris, 2021

Prix : 65 € HT  
ISBN : 978-2-35655-086-6

