

Mandat 2014/2020 : les Epl ont continué à adapter leur actionnariat à la nouvelle carte territoriale et aux attentes des collectivités locales Avis de la FedEpl adopté le 2 juin 2020

A la veille d'un nouveau mandat local 2020/2026, la FedEpl dresse un état des lieux de l'évolution de l'actionnariat des Entreprises publiques locales depuis 2014. Sur cette séquence, les Epl ont su évoluer pour adapter leur actionnariat aux évolutions des compétences des collectivités liées aux lois Maptam et Notre. Elles ont également fait la preuve de leur capacité à adapter leur niveau de capitalisation, à proposer un partenariat attractif et durable aux opérateurs économiques actionnaires et à pérenniser leur positionnement d'opérateur de coopération entre collectivités. Fortes de ce constat, le Epl se tournent résolument vers l'avenir et abordent le mandat local qui s'ouvre avec détermination à répondre aux attentes des nouveaux exécutifs.

Principales évolutions de l'actionnariat des Epl

- Une augmentation globale et substantielle de la capitalisation des Epl, portée autant par les collectivités territoriales que par leurs partenaires économiques
- Une évolution claire de l'équilibre entre collectivités territoriales dans l'actionnariat des Epl avec une progression constante des intercommunalités et des régions
- Une nouvelle carte intercommunale marquée par une affirmation des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, notamment des métropoles, et un recul des syndicats mixtes
- Des créations d'Epl pleinement en phase avec la nouvelle cartographie des compétences

Principales positions adoptées par la FedEpl

- La FedEpl constate que l'évolution du capital des Epl depuis 2014 correspond aux orientations des lois Maptam et NOTRE
- La FedEpl réaffirme son soutien au dispositif « deux tiers-un tiers » régissant l'actionnariat des Epl en cas de transferts de compétences
- La FedEpl se félicite du renforcement continu du niveau de capitalisation des Epl sur le dernier mandat local 2014/2020
- La FedEpl se félicite que la loi Marseille de sécurisation de l'actionnariat des entreprises publiques locales du 18 mai 2019 soit venue pérenniser la capacité des collectivités locales d'échelons différents à constituer ensemble des opérateurs publics territoriaux solides et facteurs de solidarité entre collectivités
- La FedEpl se félicite de l'affirmation du positionnement de la Sem comme opérateur de partenariat entre collectivités et acteurs économiques
- La FedEpl acte la mise en place d'un suivi spécifique de l'actionnariat des collectivités locales des Epl à travers une analyse biennale

Adaptation de l'actionnariat des Epl sur la séquence 2014/2020

Les lois de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam) et portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) de 2014 et 2015 ont modifié la cartographie des compétences des collectivités territoriales. Des transferts de compétences ont été opérés, notamment des communes vers les intercommunalités, ainsi que des départements vers les intercommunalités et les régions. La clause générale de compétence des départements et des régions a été supprimée. Ces évolutions ont accéléré la montée en puissance des métropoles, des intercommunalités et des régions. L'action des départements a été recentrée sur les solidarités territoriales. Signalons enfin que les différentes réformes touchant à l'organisation administrative du pays ont chacune visé à encourager les collaborations et les regroupements entre communes.

Sociétés contrôlées par les collectivités territoriales, les Entreprises publiques locales (Epl) ont été mécaniquement touchées par ces différentes réformes. Des dispositions des lois Maptam et NOTRe ont en effet fait référence à l'économie mixte locale et ont organisé la marche à suivre. Les collectivités territoriales transférant à un autre échelon de collectivités toutes les compétences figurant à l'objet social d'une Epl dont elles sont actionnaires, ont été sommées de vendre *a minima* deux tiers des parts de capital qu'elles détenaient, au profit des collectivités désormais chargées de ces nouvelles prérogatives. Les modalités concrètes de ces cessions de parts dans les Epl n'ont toutefois pas été précisées, le montant de cession devant notamment faire l'objet d'un accord entre les parties. Quelques mois après la parution du Livre blanc sur l'économie mixte locale, la Fédération des élus des Entreprises publiques locales (FedEpl) souhaite faire un point d'étape sur l'évolution de l'actionnariat des Epl depuis l'introduction par les lois Maptam et NOTRe de ces obligations pour les collectivités territoriales.

L'analyse de l'évolution de l'actionnariat des Epl depuis l'entrée en vigueur des lois Maptam et NOTRe doit nécessairement s'accompagner d'une analyse des autres évolutions rencontrées par l'économie mixte locale. Ainsi, depuis 2014 le mouvement des Epl s'est renforcé avec l'expansion des modèles de la Société publique locale (Spl) et de la Société d'économie mixte à opération unique (SemOp), même si l'essor de la dernière-née de la gamme est plus mesuré. Le modèle de la Société d'économie mixte (Sem) est quant à lui parvenu à un stade de maturité. La hausse du chiffre d'affaires global de cette composante de la gamme Epl s'est ainsi accompagnée d'une diminution du nombre de Sem.

Les principales tendances de l'évolution de l'actionnariat des Epl depuis 2014

- Une augmentation globale de la capitalisation des Epl, y compris de la part détenue par les collectivités territoriales

S'élevant à plus de 5 milliards d'euros aujourd'hui, le capital social des Epl a considérablement progressé ces dernières années. Le capital social total a connu une augmentation de 41 % sur six ans. Dans le même temps, le capital social moyen des Epl a connu une augmentation de 29 %. Souvent porteuses de projets impliquant un risque financier, les Sem, mais aussi les Spl et les SemOp dans une moindre mesure, ont adopté une stratégie de consolidation de leur assise financière. La démarche concerne l'ensemble des domaines d'activité. Elle est particulièrement suivie dans les Epl de logement (6,98 millions d'euros de capital social moyen, + 49 %) et d'aménagement (2,40 millions d'euros, + 14 %), à des niveaux nettement au-dessus des seuils minimaux fixés par la loi. Cette évolution est largement portée par un redéploiement des Epl existantes. La tendance devrait se poursuivre dans les prochaines années.

Cette forte augmentation de capital n'a pas modifié la répartition entre l'actionnariat des collectivités et celui des autres actionnaires. La proportion de capital détenue par les collectivités est passée de 64,5 % à 64 %. Elle correspond aujourd'hui à un montant de plus de 3 milliards d'euros contre près de 2,5 milliards d'euros en 2014. Malgré le rythme soutenu de création de Spl, dont l'actionnariat est exclusivement composé de collectivités, la part de capital des Epl détenue par les autres actionnaires est donc stable, sous l'effet d'une participation massive de ces actionnaires aux augmentations de capital des Sem existantes et aux créations de nouvelles Sem. La part de capital des Sem détenue par ces actionnaires a ainsi progressé de 38%. L'actionnariat des Sem françaises non détenu par des collectivités s'installe donc durablement à un niveau substantiellement supérieur au seuil légal de 15%, les Sem confirmant ainsi leur rôle d'opérateur de partenariat entre collectivités et acteurs économiques.

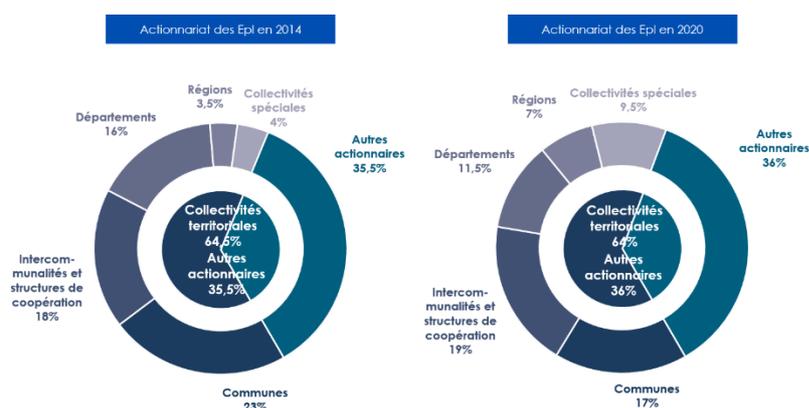
- o Une modification claire de l'équilibre entre collectivités territoriales dans l'actionnariat des Epl : une progression constante des intercommunalités et des régions et un recul des communes et des départements

La composition du capital détenu par les collectivités territoriales dans les Epl a considérablement changé depuis 2014. Il était alors détenu à 23 % par les communes, à 18 % par les intercommunalités, à 16 % par les départements, à 3,5 % par les régions et à 4 % par les collectivités spéciales. La hiérarchie a évolué aujourd'hui. Les communes ne détiennent plus que 17 % de l'actionnariat des Epl, contre 19 % pour les intercommunalités, 11,5 % pour les départements, 7 % pour les régions et 9,5 % pour les collectivités spéciales.

Les intercommunalités occupent ainsi désormais une place prépondérante dans l'économie mixte locale, prenant la suite des communes, tandis que l'écart entre engagements départementaux et régionaux s'est réduit de manière significative. Sont ainsi dénombrées aujourd'hui 78 sociétés dans lesquelles les départements détiennent plus de 50 % de l'actionnariat et 115 dans lesquelles ils en possèdent 34 % ou plus. Elles étaient respectivement 100 et 141 au 1^{er} janvier 2015.

L'augmentation de la part détenue par les collectivités spéciales est en revanche en trompe-l'œil. Elle résulte de la réorganisation et de l'acquisition du statut de collectivité territoriale unique dans certains territoires et ne fait pas office de réelle évolution. Ces collectivités ne sont pas spécifiquement traitées dans la présente note en raison de leur caractère protéiforme.

Figure 1 : L'évolution de l'actionnariat des Epl entre 2014 et 2020



- o La nouvelle carte intercommunale sous le prisme de l'actionnariat des Epl : une affirmation des EPCI et notamment des métropoles

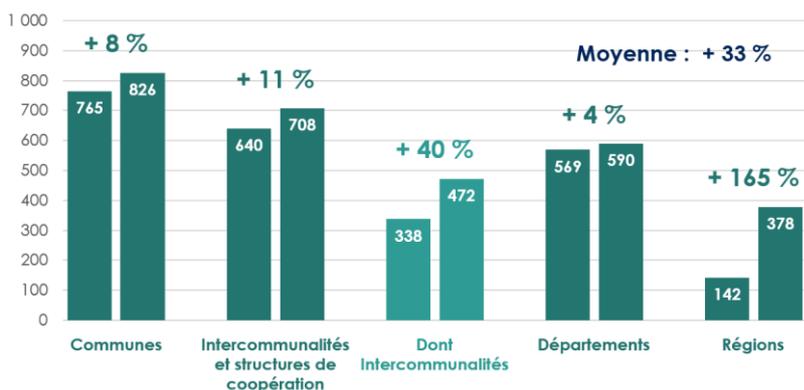
Les Epl ont été les témoins de la transformation de la coopération intercommunale depuis de nombreuses années. En 2014, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre détenaient une part de l'actionnariat des Epl équivalente à celle des autres formes de groupements des collectivités notamment les syndicats mixtes (9,5 % contre 8,5 %). Cette part a quasiment doublé en 6 ans, pour être portée à 13 % aujourd'hui, contre 6 % pour les différents syndicats intercommunaux ou mixtes. Les métropoles représentent à elles seules 6 % de l'actionnariat des Sem, des Spl et des SemOp.

- o Zoom sur les Epl qui existaient déjà en 2014 : une mise en application en deux temps des obligations des lois Maptam et NOTRe

En se focalisant sur les Epl créées avant 2014 et toujours existantes en 2020, se fait jour une augmentation très nette du capital social détenu par les collectivités territoriales, de l'ordre de 33 %. Quel que soit l'échelon, l'ensemble des collectivités territoriales a pris part à cette progression. Les contributions sont toutefois très différentes.

En augmentant leur détention capitalistique de 165 %, les régions se sont particulièrement impliquées dans ce mouvement. Les EPCI à fiscalité propre, dont la participation dans l'économie mixte locale était plus importante, en ont fait de même (+ 40 %). A contrario, les augmentations du capital détenu par les communes (+ 8 %) et les départements (+ 4 %) ont été beaucoup plus modérées et inférieures à la moyenne.

Figure 2 : Epl déjà existantes en 2014 : montant (en millions d'euros) et évolution de l'actionnariat détenu par les collectivités territoriales



Une analyse plus détaillée fait apparaître deux phases :

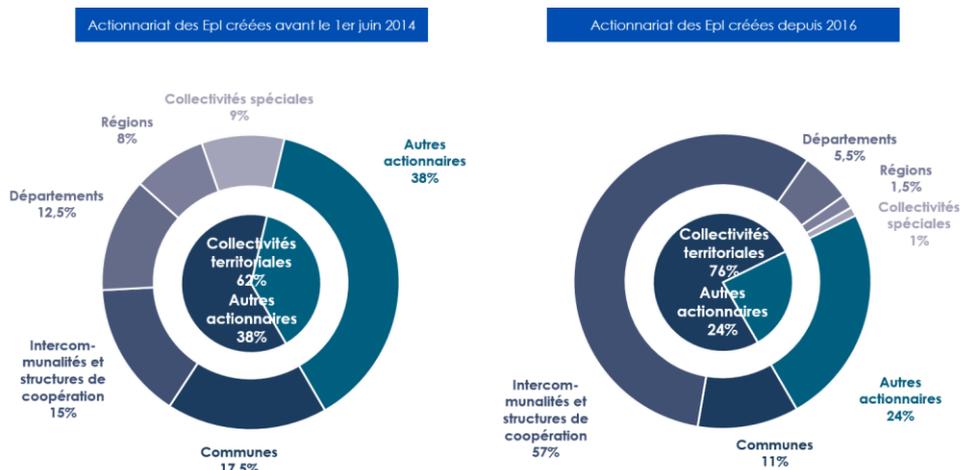
- Entre 2014 et 2017, les effets des lois Maptam et NOTRe ont été mesurés.
- Entre 2017 et 2020, ces effets se sont accélérés pour atteindre la situation actuelle.

Le cas des départements illustre cette évolution en deux temps. S'inscrivant dans le mouvement général d'augmentation du capital des Epl, ils ont d'abord augmenté la part qu'ils détenaient dans les Epl de 2014 à 2017 (+ 16 %). Ils l'ont ensuite diminuée largement (- 10 %) entre 2017 et 2020, sous les effets du dispositif du « deux tiers-un tiers ». Certaines situations d'Epl qui existaient en 2014 demeurent néanmoins toujours imparfaites au 1^{er} mai 2020 avec des cas de blocages qui peuvent relever de diverses situations : absence d'accord sur le volume ou le tarif de cession, interprétation divergente de l'objet social de la société, capacité financière de la collectivité acheteuse, absence de collectivité acheteuse, etc. Ces quelques situations identifiées ne remettent pas en cause le mouvement clairement engagé et ne remettent aucunement en question l'exercice des compétences par le bon échelon de collectivité.

- o Des créations d'Epl pleinement en phase avec la nouvelle cartographie des compétences

Les lois Maptam et NOTRe ont orchestré de nouveaux équilibres entre les différentes collectivités territoriales. Elles ont initié et consacré le fait intercommunal et notamment métropolitain. Elles ont créé un cadre favorable à la montée en puissance des régions, en parallèle d'une reconfiguration des missions des départements. Ces nouveaux rapports de forces sont perceptibles dans l'actionnariat des Epl créées depuis 2016. Se saisissant notamment des opportunités offertes par le modèle de la Spl dans le cadre de leurs nouvelles prérogatives, les intercommunalités et structures de coopération représentent 57 % de l'actionnariat des nouvelles Epl. Les contributions communales (11 %) et départementales (5,5 %) sont moindres au regard de leur poids moyen dans l'actionnariat des Epl. Celle des régions l'est également (1,5 %). Comme vu précédemment dans l'étude, plutôt que participer à la création de nouvelles sociétés, elles ont davantage pris part au mouvement d'augmentation du capital des Epl existantes et ont racheté les parts correspondant à leurs nouvelles compétences, consécutivement à l'application du dispositif du « deux tiers-un tiers ».

Figure 3 : L'actionnariat comparé des Epl créées avant le 1^{er} juin 2014 et depuis 2016



Les différents volets de l'analyse mettent en évidence des trajectoires claires. Ces faisceaux d'indicateurs démontrent que les nouvelles obligations introduites par les lois Maptam et NOTRe ont été appropriées par les Epl et leurs collectivités actionnaires, et ont significativement impacté l'actionnariat des Epl.

Compte tenu de cette analyse, la FedEpl adopte les positions ci-dessous.

Sur l'actionnariat des Epl suite aux lois Maptam et NOTRe :

- ❖ **La FedEpl constate que l'évolution du capital des Epl depuis 2014 correspond aux orientations des lois Maptam et NOTRe.**
- ❖ La FedEpl rappelle que les dispositifs de cessions et rachats d'actions d'Epl dans les cas d'évolution des compétences des collectivités, sont des dispositifs de long terme compte tenu des sommes engagées et de la complexité des accords à conclure entre collectivités.
- ❖ Compte tenu de ces éléments, dans la perspective d'un prochain acte législatif de décentralisation, **la FedEpl réaffirme son soutien au dispositif « deux tiers-un tiers » régissant l'actionnariat des Epl en cas de transferts de compétences.**
- ❖ La FedEpl constate que certains cas de blocage demeurent problématiques et peuvent faire l'objet d'une visibilité importante. Pour autant, la FedEpl rappelle que ces cas sont minoritaires et considère qu'ils doivent faire l'objet d'un traitement local et individuel.

Globalement sur l'évolution de l'actionnariat des Epl :

- ❖ **La FedEpl se félicite du renforcement continu du niveau de capitalisation des Epl sur le dernier mandat local 2014/2020.** Cette progression du capital social moyen des Epl est une réponse claire de la gamme des Epl aux questionnements qui ont pu exister sur le bon niveau de capitalisation des Epl notamment dans les secteurs de l'aménagement, du logement, de l'immobilier d'entreprise. Cette robustesse des Epl est un atout pour les collectivités dans le contexte actuel de crise sanitaire et économique sans précédent.
- ❖ Au moment où les collectivités locales françaises vont être en 1^{ère} ligne pour engager une politique de relance économique, **la FedEpl se félicite que la loi Marseille de sécurisation de l'actionnariat des entreprises publiques locales du 18 mai 2019 soit venue pérenniser la capacité des collectivités locales d'échelons différents à constituer ensemble des opérateurs publics territoriaux solides et facteurs de solidarité entre collectivités.**
- ❖ **La FedEpl relève l'affirmation depuis 2014 du positionnement de la Sem comme opérateur de partenariat entre collectivités et acteurs économiques.** Cette évolution conforte la place singulière de la Sem au sein de la gamme des opérateurs des collectivités.
- ❖ La FedEpl réaffirme les préconisations du Livre blanc sur l'économie mixte d'octobre 2019 qui visent à adapter en permanence l'actionnariat des Epl en :
 - Veillant à l'adéquation de l'actionnariat des Epl avec leurs collectivités donneuses d'ordres ;
 - Continuant à dimensionner le capital des Epl en fonction de leur volume d'activité et de leur mode contractuel d'intervention.
- ❖ **La FedEpl acte la mise en place d'un suivi spécifique de l'actionnariat des collectivités locales des Epl à travers une analyse biennale** permettant de mesurer les tendances et éventuellement d'adapter dans le temps la position de la FedEpl.