

BAROMÈTRE

# epl scope

# 2023

Le baromètre des  
Entreprises publiques  
locales



Collection  
**Observatoire**

# Édito



**Patrick Jarry**

Président de la  
Fédération des élus  
des Entreprises  
publiques locales

*L'économie mixte locale franchit de nouveaux seuils en 2023. Le cap des 1 400 sociétés sous la forme de Sociétés d'économie mixte (Sem), de Sociétés publiques locales (Spl) ou de Sociétés d'économie mixte à Opération unique (SemOp) est dépassé, quand dans le même temps leur volume d'activité excède désormais les 16 milliards d'euros de chiffre d'affaires, après une séquence marquée par une reprise de l'activité économique, puis par une accélération de l'inflation. Les Entreprises publiques locales (Epl), auxquelles il convient d'ajouter les filiales de Sem et les sociétés dans lesquelles elles détiennent des participations minoritaires – soit près de 2 700 entreprises –, offrent des solutions et des opportunités sans équivalent pour les collectivités territoriales, aux côtés de leurs différents partenaires, pour la mise en œuvre de politiques au service de l'intérêt général. Et elles font leurs preuves.*

*La croissance de l'économie mixte dans son ensemble témoigne de son attractivité, de ses réussites et de sa vitalité. Devant la nécessité de mieux aménager pour améliorer la qualité de vie, de produire davantage de logements,*

*de proposer de nouveaux services aux populations et d'accompagner les transitions économiques, sociales et environnementales, les Epl assument leurs responsabilités au travers d'interventions plurielles et protéiformes. Leurs interventions sont plurielles et protéiformes. Elles évoluent, se transforment et libèrent le potentiel de l'ensemble des territoires dans toute leur diversité. Il conviendra de poursuivre cette dynamique dans les prochains mois et les années à venir.*

*À ce titre, la Fédération des élus des Entreprises publiques locales a entrepris ces dernières semaines une démarche de planification stratégique à l'horizon 2030. Une réflexion a été engagée afin d'anticiper et de toujours mieux accompagner les évolutions de l'économie mixte locale, telles que décrites dans le cadre de cette publication. Les contributions de chacune des parties prenantes sont attendues et différents événements sont organisés pour les accueillir. Elles permettront de concevoir une offre toujours plus adaptée aux enjeux des collectivités locales, de leurs territoires et de leurs élus.*

## Remerciements

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

**1 401**

entreprises  
à forme  
sociétaire

exerçant des  
**missions d'intérêt  
général** dans  
différents domaines  
d'activité

dans lesquelles  
les **collectivités  
territoriales**  
détiennent une part  
significative  
du capital

**Les Entreprises publiques locales (Epl) sont des sociétés anonymes régies par le livre II du Code de commerce.** Elles peuvent prendre la forme de Société d'économie mixte (Sem), de Société publique locale (Spl) ou de Société d'économie mixte à opération unique (SemOp). Avec un chiffre d'affaires annuel médian avoisinant les 1,5 million d'euros et un effectif médian de 13 salariés en équivalent temps plein, les Epl sont pour la majorité assimilables à des petites et moyennes entreprises (62 %). 10 % de ces sociétés ressemblent à des microentreprises, et les 28 % restantes présentent les caractéristiques d'entreprises de taille intermédiaire.

**Les Sem, les Spl et les SemOp sont des entreprises créées par les collectivités territoriales pour réaliser des opérations d'aménagement, de construction, pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial, ou pour toute autre activité d'intérêt général.**

Elles exercent des activités plurielles ayant trait au service public dans les branches suivantes : l'aménagement et l'immobilier d'entreprise, le tourisme, la culture et les loisirs, l'environnement et les réseaux, l'habitat, le développement économique, la mobilité et le stationnement, ainsi que l'action sociale et la santé.

**Au moins 50 % du capital social des Entreprises publiques locales est détenu par une ou plusieurs collectivités territoriales, ou moins de 50 % si ces autorités disposent d'un contrôle réel sur l'activité de l'entreprise** (exercice de la présidence et détention d'une minorité de blocage *a minima*). S'il existe différentes formes de coopération dans ces sociétés, les collectivités territoriales détiennent en moyenne 68 % du capital des 853 Sem existantes, 100 % du capital des 503 Spl en activité et 42 % du capital des 45 SemOp en fonctionnement.



# Synthèse des résultats du baromètre

## Les principaux enseignements

Le cycle de croissance de l'économie mixte locale se prolonge. Les fragilités économiques et financières héritées de la séquence consécutive au déclenchement de la crise sanitaire en 2020 et au ralentissement de l'activité économique ont été progressivement mises à distance. Les Entreprises publiques locales (Epl), Sociétés d'économie mixte (Sem) – ainsi que leurs filiales –, Sociétés publiques locales (Spl) comme Sociétés d'économie mixte à Opération unique (SemOp), atteignent un nouveau pic en termes de nombre et en termes d'activité. Si les nuages et les incertitudes liés à la conjoncture économique nationale et internationale pèsent actuellement, ils ne devraient pas entamer la vitalité de l'économie mixte locale dans les prochains mois.

### **Des modèles complexes pour des politiques publiques adaptées à la diversité des territoires**

853 Sociétés d'économie mixte (Sem), 45 Sociétés d'économie mixte à Opération unique (SemOp) et 503 Sociétés publiques locales (Spl) sont recensées au 1<sup>er</sup> juin 2023, portant le total à un nouveau point culminant de 1 401 Entreprises publiques locales (Epl). S'y ajoutent 529 filiales de Sem, permettant d'atteindre un seuil de 1 930 entreprises dans l'écosystème de l'économie mixte locale.

Œuvrant historiquement dans le logement, l'aménagement et la construction, les Epl se sont progressivement ouvertes à de nouveaux champs de l'action publique locale au gré des différentes étapes de la réforme des collectivités territoriales. Le tourisme, la culture, les loisirs, la gestion des réseaux et des services de déchets, d'eau et d'énergie, ainsi que la mobilité sont actuellement autant de domaines majeurs de l'économie mixte pour les autorités locales. Quant aux secteurs du développement économique et de l'action sociale et de la santé, ils sont en passe de le devenir. L'élargissement de la gamme à de nouvelles composantes et la constitution de modèles complexes, jusqu'à former des groupes ou groupements autour de Sem et de leurs filiales ou de Spl adossées, ont permis de constituer une palette complète de solutions pour la mise en œuvre des politiques publiques.

Sous le contrôle des collectivités territoriales – qui détiennent 69,5 % de leur capital – et en coopération avec d'autres acteurs, les Epl ouvrent des opportunités nombreuses, adaptées aux caractéristiques socioéconomiques et géographiques des territoires. Le maillage dense qu'elles forment, en France métropolitaine comme en Outre-mer, en est une illustration.

### **Des sociétés enclines à davantage de performance économique, sociale et environnementale**

À ce jour, les 1 401 Entreprises publiques locales emploient 64 281 personnes (en équivalent temps plein) et ont produit un chiffre d'affaires estimé à 16,49 milliards d'euros en 2022. En parallèle d'un pic en termes de nombre, il s'agit d'un nouveau pic en termes d'activité – aidé en partie par l'état de l'inflation et en progression de 12,8 % en un an –, qui devrait être dépassé en 2023 au regard des projections de leurs dirigeants, et notamment de ceux intervenant dans le domaine de la production d'énergies renouvelables. Les Sem, Spl et SemOp, dont les modèles économiques et financiers sont consolidés et orientés vers le long terme, comme le montre leur propension à mettre en réserve les bénéfices réalisés, interviennent à différents niveaux au cœur des économies locales. En captant une part significative de la commande publique et en la redéployant dans les territoires, elles produisent de nombreux flux économiques, avec des effets d'entraînement supérieurs à ceux des autres entreprises. La valeur ajoutée totale des Epl, en tenant compte de la valeur ajoutée directe et de la création de richesses induites par leurs dépenses de fonctionnement et d'investissement, est estimée à 25,7 milliards d'euros, tandis qu'elles participent au maintien de 257 000 emplois directs et indirects.

À l'aune de leurs pratiques, les Epl ont en outre initié de nombreuses actions intégrées au cœur de leur écosystème territorial et visant à le préserver. Elles participent ainsi au maintien et au développement du tissu économique en intégrant autant que possible des entreprises locales comme partenaires et ont investi massivement le domaine de la transition environnementale.

# La Fédération des élus des Entreprises publiques locales



Nos 3 missions

## Qui sommes-nous ?

La Fédération des élus des Entreprises publiques locales (FedEpl) est gouvernée par des présidents et administrateurs d'Epl (Sem, Spl, SemOp, Spla) de toutes sensibilités politiques depuis 1956. Elle rassemble plus de 1 400 Entreprises publiques locales en métropole et dans les Outre-mer et leurs 13 000 élus présidents et administrateurs. À l'échelle européenne, la FedEpl est affiliée à SGI Europe, qui siège à Bruxelles et représente plus de 32 000 entreprises à mission de services publics et d'intérêt général.

La Fédération a vocation à promouvoir un modèle unique d'économie mixte locale. Les Epl proposent une flexibilité et une réelle agilité aux élus locaux qui souhaitent développer leurs territoires avec des solutions innovantes. Les Epl sont des outils de gestion de service public à mission d'intérêt général qui s'adaptent complètement aux spécificités de chaque territoire.

Du tourisme à la petite enfance, en passant par le logement, l'aménagement et la transition énergétique, les équipes d'experts de la FedEpl accompagnent les entreprises et leurs dirigeants dans la professionnalisation de leurs activités quant aux enjeux auxquels ils font face au quotidien.

- Action politique
- Accompagnement des adhérents
- Action territoriale



## ■ Action politique

### Permettre à toutes les Epl d'intervenir et de se développer dans les conditions les plus favorables

Forte de son réseau de 13 000 élus, présidents et administrateurs d'Epl, la FedEpl :

- pilote une action de veille prospective et stratégique afin d'anticiper et construire l'avenir du mouvement Epl ;
- conduit une action politique pour garantir à ses adhérents le cadre législatif et réglementaire le plus favorable possible, tant au plan national qu'europpéen. Elle dialogue à cette fin en permanence avec les ministères, les administrations, les parlementaires, etc.

■ Dans le cadre des actions politiques engagées en 2021 dans le cadre du projet de loi 3DS, la FedEpl a pu constater une intégration dans la loi de nombreux sujets en faveur des Epl :

- La sécurisation partielle de la gouvernance des filiales par les élus.
- La délimitation du périmètre de déport des élus dans les assemblées délibérantes des collectivités territoriales afin d'éviter les risques de conflits d'intérêts, bien qu'il soit nécessaire de continuer un travail de définition claire des situations.
- La création des Spl universitaires.

Tous ces sujets ont été portés par nos élus, engagés pour valoriser et préserver le modèle Epl, et accompagnés par les équipes de la FedEpl.

■ La FedEpl est intervenue en 2021 devant le Conseil constitutionnel en soutien aux Spl Alter public et Territoire d'Innovation, dans le cadre de questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) formées à l'encontre de celles-ci au sujet d'opérations d'aménagement. Le Conseil constitutionnel a rejeté ces QPC et donné gain de cause aux Epl.

■ La FedEpl est intervenue dans le cadre de l'adoption de la loi Marseille du 9 mai 2019 qui tend à sécuriser l'actionnariat des Entreprises publiques locales, en particulier entre collectivités territoriales de niveaux différents.

■ En mars 2022, la FedEpl a fait parvenir une adresse à l'attention de tous les candidats à l'élection présidentielle qui les interpelle en 10 points sur les enjeux des politiques d'aménagement en France.

■ En juillet 2022, la FedEpl a envoyé une contribution à l'attention de la Mission flash sur la crise des urgences hospitalières, afin de promouvoir le modèle des maisons de santé pluridisciplinaires construites et/ou gérées par des Epl comme une solution adaptable aux spécificités de chaque territoire.

■ La FedEpl a publié en 2019 le Livre blanc sur l'économie mixte locale, qui dresse un état des lieux de l'économie mixte locale en France et formule une série de propositions visant à faire profiter les collectivités territoriales des atouts spécifiques aux Epl et à optimiser les interventions de ces dernières dans les territoires.

■ La FedEpl est l'un des piliers de l'élaboration des lois fondatrices des Epl. La loi n° 2010-559 du 28 mai 2010 a créé la Société publique locale et installé dans la durée la Société publique d'aménagement (Spl) née en 2006. La loi du 1<sup>er</sup> juillet 2014 a complété la gamme Epl avec la Société d'économie mixte à opération unique (SemOp). Ces deux lois ont été approuvées par le Parlement à l'unanimité.



## Accompagnement des adhérents

### Préparer l'avenir et renforcer la performance des Epl dans l'ensemble de leurs activités

À l'écoute de ses adhérents, la FedEpl déploie des ressources et des actions adaptées à leur évolution pour les aider à gagner des parts de marché.

Spécialiste de l'économie mixte locale, la Fédération offre à ses adhérents une palette d'expertises et de temps forts destinée à consolider leur professionnalisme et à s'approprier le contexte comme les conditions de leur développement : accompagnement juridique, journées d'actualité, formations, analyse financière, préparation des DSP, création d'Epl, identification de nouveaux modèles, guides pratiques, ppui au management.

Cette animation réseau au plus près des besoins et aspirations des Epl permet aux adhérents de mutualiser leurs expériences et savoir-faire.

En 2023, dans une conjoncture marquée par une augmentation du niveau des prix et des taux d'intérêt et par la persistance de tensions à l'échelle internationale, la FedEpl a organisé plus de 60 événements et commissions, notamment sur des problématiques fortes rencontrées par les Epl comme le financement des cycles d'exploitation et d'investissement, l'anticipation et la gestion d'un contrôle CRC ou l'évolution du cadre législatif et réglementaire applicable aux Sem de logement social.

Elle a également produit une dizaine d'éditions dont la Note de conjoncture des Epl 2023, l'Étude sur les pratiques de financement des Epl ou le Guide fiscal de l'aménagement.

Notre école de management Epl Management a permis à près de 70 Epl de former leurs dirigeants sur les 3 cycles annuels proposés, dont le Post Graduate de Management Stratégique qui a certifié une promo de 24 alumni.

Le Congrès de Tours a permis à près de 1 500 congressistes et exposants du Salon des Epl de se retrouver en octobre 2022 sur le thème des transitions et sur le rôle des Epl en tant qu'outils facilitateurs et comme solutions agiles pour répondre aux besoins des territoires.

Le Congrès de Cannes de décembre 2023 prévoit des échanges riches autour des impacts territoriaux de l'économie mixte locale et sera l'occasion de travailler à l'élaboration du prochain plan stratégique 2024-2023 de la FedEpl.



## Action territoriale

### Promouvoir le modèle Epl auprès des collectivités locales et les accompagner dans le pilotage de leurs opérateurs et leurs choix de modes de gestion

La FedEpl œuvre à renforcer la connaissance des différentes composantes de la gamme Epl à l'intention des décideurs locaux, et elle est aux côtés des collectivités intéressées par les Epl pour renforcer le pilotage de leurs opérateurs et les accompagner dans leurs réflexions. Ce dialogue avec les collectivités locales s'organise avec le soutien des 14 fédérations régionales.

La Fédération est également présente au sein de multiples instances et organismes nationaux et européens dans lesquels elle relaie les préoccupations et les initiatives des Epl.

En 2023, la FedEpl a été à la rencontre des nouveaux élus municipaux, départementaux et régionaux dans leur appropriation de la gamme Epl. Ses équipes ont rencontré plus de 300 nouveaux élus et dirigeants d'Entreprises publiques locales.

Elle accompagne également près de 50 projets de création de Sem, Spl et SemOp avec les équipes des exécutifs locaux.



## Notre organisation

Le pilotage de la Fédération relève d'un conseil d'administration, composé principalement d'élus locaux issus des principales familles politiques, et également de parlementaires. Grâce à une présidence tournante, ces familles se succèdent tous les trois ans aux commandes de la Fédération. Les représentants des fédérations régionales, des directeurs d'Epl, ainsi que des partenaires et des actionnaires d'Epl enrichissent la composition du conseil d'administration.

Son président Patrick Jarry, ancien maire de Nanterre, conseiller départemental des Hauts-de-Seine, président de la Société d'économie mixte de Nanterre (Semna) et de la Société publique locale de la ville de Nanterre (SPLNA), est à la tête de la Fédération des élus des Entreprises publiques locales pour un mandat de trois ans, et ce depuis octobre 2020.

L'équipe de la Fédération, constituée d'une quarantaine de collaborateurs, répond aux questions et attentes de tous les adhérents et sensibilise les futurs adhérents sur différents sujets.



## Rejoindre la FedEpl, c'est :



### 1 Participer activement au dialogue permanent

avec les pouvoirs publics au plan local, national et européen en faveur de la cause des Epl.

### 2 Bénéficier d'une expertise reconnue

et d'un accès privilégié à des ressources exclusives spécialisées (juridique, RH, gouvernance, création d'Epl, etc.).

### 3 Intégrer un réseau

pour échanger sur ses bonnes pratiques et rencontrer ses pairs lors de temps forts organisés tout au long de l'année.

La FedEpl maîtrise les spécificités de l'économie mixte locale et vous guide en toute impartialité. Profitez de l'expertise de la Fédération, gagnez en temps et en performance au service de vos projets.

# Pourquoi adhérer ?



## Pour garantir la pérennité de la solution Epl pour vos territoires

En devenant président ou dirigeant d'une Epl, vous êtes également un ambassadeur des valeurs de ce modèle d'entreprise, porteur de modernité, de transparence et de performance. L'Eplscope montre l'essor, l'engagement et la réussite que représentent les Epl dans l'économie mixte locale française.

Adhérer à la Fédération, c'est donc soutenir le mouvement qui promeut un modèle de développement des territoires via des modes de gestion vertueux et efficaces, et contribuer à la mobilisation quotidienne pour consolider et dessiner l'avenir de la gamme Epl.



## Pour répondre aux défis du quotidien et préparer l'avenir

La Fédération, à votre écoute au quotidien, propose une large gamme de services qui vous permettront de répondre aux problématiques rencontrées au quotidien. Vous avez ainsi accès à :

- Des journées/séminaires d'appropriation de la gamme Epl.
- Des clubs métiers pour que vos équipes puissent être à la pointe de la veille sur leurs secteurs (club des juristes, club des DAF, clubs des dirigeants, club DSP, etc.).
- Des commissions par secteur qui dressent un point global sur les enjeux rencontrés, les sujets à porter et les problématiques à aborder.



## Pour participer à une vie de réseau très active

En rejoignant la Fédération, vous accédez aux retours d'expériences des 1 401 Epl françaises à travers de multiples formats de rencontres et d'échanges :

- Le Congrès national annuel réunissant sur deux jours près de 1 500 personnes pour mettre en évidence l'adaptabilité, la résilience et la capacité d'innovation des Epl, pour cerner les enjeux actuels et futurs du développement local, ainsi que pour interroger les Epl sur leurs pratiques et réfléchir à leur positionnement.
- La Rencontre nationale, organisée à Paris en juin à l'occasion de l'Assemblée générale du mouvement, pour débattre des positions politiques que la Fédération doit porter.
- Les assemblées générales et rencontres en région à travers le réseau des 14 fédérations régionales en métropole et en Outre-mer.
- La soixantaine d'événements organisés toute l'année – rencontres, clubs, commissions, webinaires – pour se tenir informé des actualités de votre secteur ou des fonctions transverses.
- La Conférence des Epl d'Outre-mer organisée tous les deux ans dans et pour les territoires ultra-marins.
- Les journées Epl Collectivités qui abordent chacune un thème transversal : la transition énergétique, les services à la personne, ou encore la redynamisation des centres-bourgs.



## Pour bénéficier de formations exclusives, adaptées aux présidents et dirigeants d'Epl

La FedEpl accompagne ses adhérents pour les aider à toujours mieux maîtriser leurs missions et leurs responsabilités, et à améliorer la performance de leur entreprise. Que ce soit en droit des sociétés, sur les enjeux financiers, sur la gouvernance, sur le management, la FedEpl propose de nombreux programmes de formation et journées :

- Le programme Epl Gouvernance dédié aux présidents et administrateurs d'Epl, propose des sessions de formation construites au plus près de vos besoins sur la base de 3 modules : Prendre en main une Epl / Les clés de la présidence d'Epl / Optimiser la gouvernance de son Epl.
- Epl Management, l'école de management de la FedEpl destinée aux dirigeants d'Epl, conçoit en partenariat avec HEC Paris des programmes qui répondent aux problématiques métiers d'actualité. Le cycle Post Graduate, qui se déroule sur six mois, à raison de trois jours par mois, aborde tous les enjeux managériaux qu'un dirigeant ou un manager d'Epl peut rencontrer. D'autres formations courtes thématiques, la Corpo et le Cercle des dirigeants, permettent quant à elles d'aborder des enjeux plus spécifiques.
- Les formations qui envisagent des thématiques métiers pour répondre à toutes les attentes des équipes des Epl : logement, habitat, aménagement, marchés publics, performance des collaborateurs.



## Pour être en veille continue sur tout l'écosystème de l'économie mixte locale

Être informé des dernières actualités juridiques, des évolutions de son secteur, des enjeux liés à l'actualité législative et réglementaire, des réussites et expériences des Epl du réseau, la FedEpl couvre tous ces sujets à travers l'ensemble de ses supports d'information :

- Les journées Epl expertise abordent des sujets d'actualité identifiés comme à forts enjeux pour les Epl, tels que les lois de finance, la RGPD, la réforme des marchés publics.
- Le site internet lesepl.fr traite des actualités du monde des Epl, et une Newsletter réservée aux adhérents est diffusée chaque semaine.
- Tous les ans, la FedEpl produit une douzaine de guides, observatoires ou notes pour venir enrichir la connaissance des Epl. L'ensemble de ces ouvrages sont en accès libre pour les adhérents.
- Des dossiers en ligne valorisent les initiatives locales d'Epl.



## 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)

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 22 mai au 30 juillet 2023 par questionnaire auto-administré en ligne et par téléphone auprès d'un échantillon de 342 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  
14 rue de la Tombe-Issoire - 75014 Paris  
01 53 32 22 00  
contact@lesepl.fr

[lesepl.fr](http://lesepl.fr)



Fédération des élus des  
Entreprises publiques locales



@FedEpl

Éditeur : Fédération des élus des Entreprises publiques locales, Paris 2023

Prix : 65 € HT

