

## Les caractéristiques économiques et sociales des entreprises publiques locales (EPL)

Les entreprises publiques locales (EPL) sont des sociétés anonymes régies essentiellement par le code de commerce et le code général des collectivités territoriales. Elles sont des outils au service des collectivités locales, qui en sont à la fois actionnaires et clientes, pour réaliser ou gérer de nombreuses missions et services d'intérêt général dans des domaines variés : aménagement, logement, transports, énergie, déchets, tourisme... Ces acteurs économiques en lien avec les territoires peuvent donc être mis en place par les collectivités locales dans le cadre de leurs compétences pour prendre en charge les activités destinées à leur population.

Représentant en 2022 plus de 1 300 unités légales en France hors Nouvelle-Calédonie et Polynésie française, elles employaient en 2018 environ 52 000 salariés en équivalent temps plein. Bien que présentes dans toutes les régions, la moitié des EPL sont concentrées dans quatre régions (Auvergne-Rhône-Alpes, Île-de-France, Occitanie et Grand-Est). Les EPL dégagent en 2018 un chiffre d'affaires global de 13,1 Md€, une valeur ajoutée de 4,7 Md€, et un excédent brut d'exploitation (EBE) cumulé de 1,87 Md€. Les secteurs en lien avec la construction et les activités immobilières concentrent la moitié du chiffre d'affaires des EPL. Parallèlement, les dépenses d'investissement des EPL atteignent au total 5 Md€, 10 EPL réalisant la moitié de cet investissement, et le montant moyen des investissements s'élevant à 9 M€.

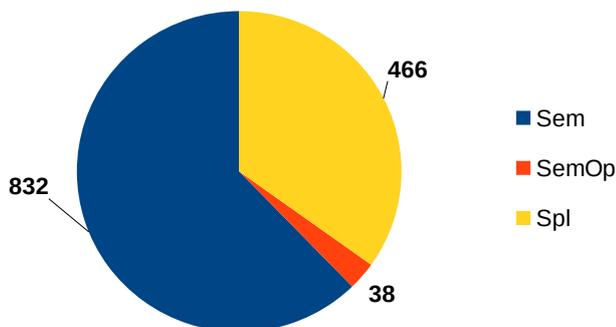
Les emplois des EPL sont moins souvent à temps partiel que dans les entreprises des secteurs marchands et leurs salariés sont plus âgés que ceux des autres entreprises. Enfin, les ouvriers sont surreprésentés dans les EPL alors que les cadres sont sous-représentés.

### Plus de 1 300 entreprises publiques locales en 2022

En 2022, 1 336 entreprises publiques locales (EPL) sont implantées en France hors Nouvelle-Calédonie et Polynésie française dont 832 sociétés d'économie mixte (Sem), 38 sociétés d'économie mixte à opération unique (SemOp) et 466 sociétés publiques locales (SPL) (voir encadré p. 6). En 2018, plus de 7 EPL sur 10 n'avaient qu'un seul établissement, l'établissement siège, et un quart

d'entre elles entre 2 à 5 établissements. Au total, les EPL sont constituées de 2 151 établissements (voir *définitions* p. 6) qui emploient 51 900 salariés en équivalent temps plein. Sept établissements sur dix ont au moins un salarié et la moitié des établissements ont moins de 10 salariés. Les Sem emploient 77 % de ces effectifs, les SPL 23 %. Les 17 SemOP existantes en 2018 employaient au total moins de 100 salariés.

**Graphique 1 - Répartition des EPL selon le statut juridique**



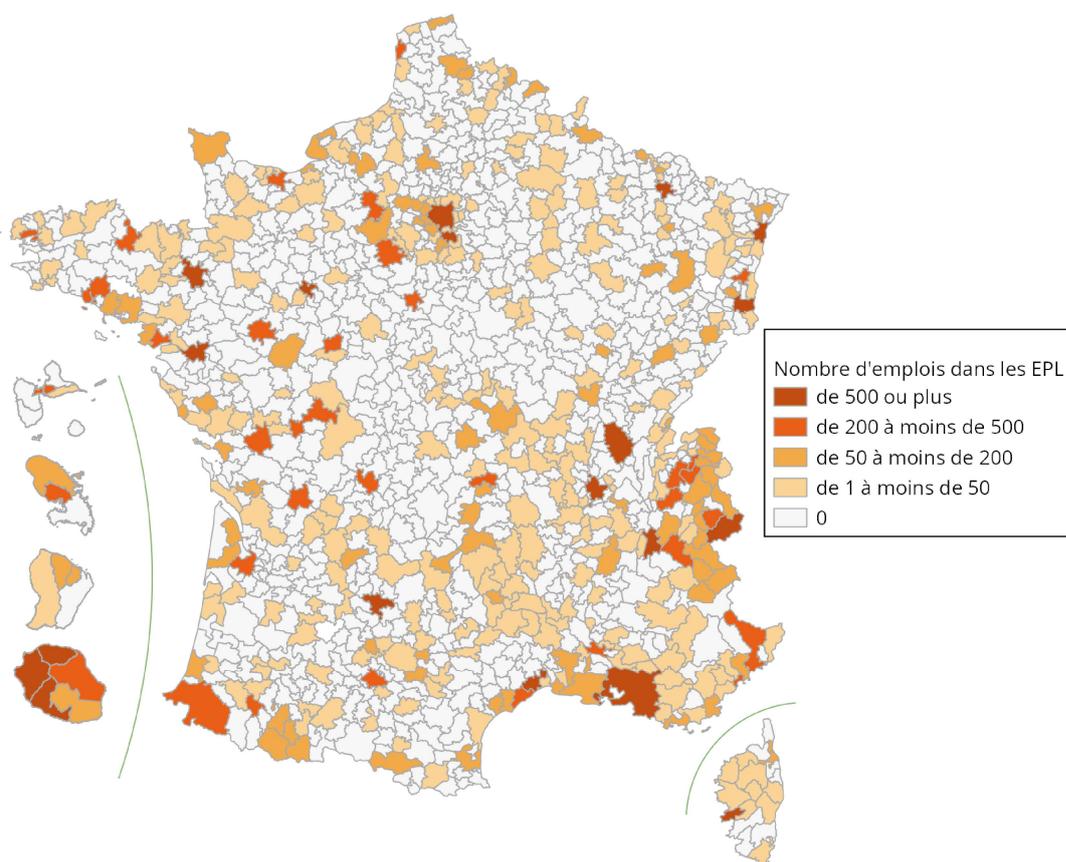
Champ : France hors Nouvelle-Calédonie et Polynésie française

Source : Fédération des élus des Entreprises publiques locales (données de 2022)

Toutes les régions françaises comptent des EPL en 2018 mais quatre d'entre elles en concentrent la moitié : l'Auvergne-Rhône-Alpes (16,8 %), l'Île-de-France (11,9 %), l'Occitanie (10,2 %) et le Grand-Est (9,7 %). Au niveau local, quatre EPCI à fiscalité propre (établissements publics de coopération intercommunale) sur dix ont au moins un établissement d'EPL sur leur territoire. Cependant, l'emploi des EPL dépasse les 1 000 salariés dans huit EPCI à fiscalité propre (FP) : les métropoles de Paris, Nantes, Grenoble-Alpes, Strasbourg, Montpellier Méditerranée, Aix-Marseille-Provence et Metz, ainsi que dans la Communauté d'agglomération Intercommunale du Nord de La Réunion (CINOR). Dans des EPCI à FP de taille plus modeste, les EPL peuvent avoir un poids important dans l'emploi privé local, par exemple, dans la

communauté de communes de Haute-Maurienne Vanoise, les 560 salariés pèsent pour plus de 40 % de l'emploi ou dans les communautés de communes de Faucigny-Glières (Haute-Savoie) avec 30 % des emplois ou du Grand Cahors avec plus de 20 % des emplois. Les transferts de compétences prévus par les lois Maptam en 2014 et NOTRe en 2015 se traduisent par des transferts de parts dans les EPL importants des communes vers les intercommunalités à partir de 2018. Si cela avait pu induire une concentration des emplois vers les agglomérations, les EPL restent bien présentes dans des zones rurales. Outre-mer, les entreprises publiques locales sont très présentes à La Réunion (90 unités) et en Martinique (13 unités), notamment dans la communauté d'agglomération du Centre de la Martinique.

**Carte1 – Les salariés dans les EPL selon l'EPCI à fiscalité propre (\*)**



Champ : France hors Mayotte, Nouvelle-Calédonie et Polynésie française

Source : Fédération des élus des Entreprises publiques locales et Insee (Flores) – données de 2018.

(\*) La maille choisie ici pour la représentation cartographique (les EPCI à fiscalité propre) ne signifie pas que toutes les EPL relève d'un EPCI à fiscalité propre.

### 13,1 milliards d'euros de chiffre d'affaires et 5 milliards d'euros d'investissements

Les entreprises publiques locales comptent 51 900 salariés et génèrent un chiffre d'affaires de 13,1

milliards d'euros, une valeur ajoutée de 4,7 milliards d'euros et un excédent brut d'exploitation (EBE) cumulé de 1,87 milliard d'euros en France hors Nouvelle-Calédonie et Polynésie française. Du point de vue de ces trois variables économiques, les EPL

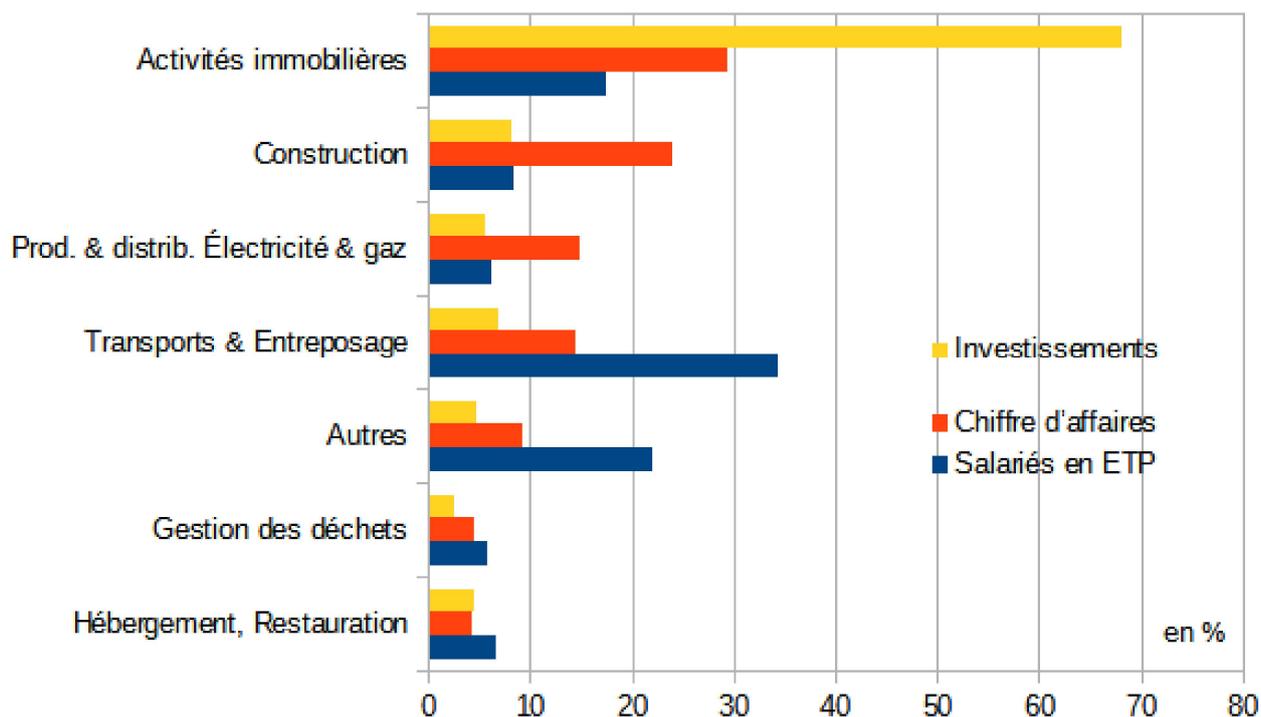
représentent entre 0,3 à 0,4 % de l'ensemble des unités légales des secteurs marchands. Si leur poids est modeste dans l'économie, elles assurent tout de même 5 milliards d'investissement, soit 2,4 % de l'investissement des secteurs marchands, un poids 6 fois supérieur aux autres indicateurs. Cela tient surtout au poids des secteurs d'activité traditionnellement porteurs de l'investissement.

Parmi eux, les secteurs de la construction et des activités immobilières concentrent à eux deux la moitié du chiffre d'affaires des EPL et un quart des salariés. Le secteur des transports, également

porteur d'investissement, emploie 34 % des effectifs et génère 14 % du chiffre d'affaires. Trois autres secteurs, production et distribution de l'électricité et du gaz, gestion des déchets et hébergement et restauration concentrent près d'un quart du chiffre d'affaires et chacun de l'ordre de 6 % des effectifs.

Les écarts de chiffres d'affaires sont conséquents entre les EPL : avec 7,7 millions d'euros, le montant du troisième quartile est 18 fois supérieur à celui du premier quartile (CA au-dessous duquel se situent 25 % des salaires contre 75 % pour le 3ème quartile).

**Graphique 2 – Répartition des salariés, du chiffre d'affaires et des investissements par secteurs**



Champ : France hors Mayotte, Nouvelle-Calédonie et Polynésie française

Source : Fédération des élus des Entreprises publiques locales et Insee (Esane) – données de 2018

Lecture : 29 % du chiffre d'affaires des EPL est réalisé par le secteur des activités immobilières

## 10 EPL ont des dépenses d'investissement s'élevant à plus de 100 millions d'euros

Les résultats économiques des EPL sont difficilement comparables à ceux du reste de l'économie. Les collectivités locales étant à la fois clientes et financeurs de ces entreprises, les enjeux de rentabilité ne sont pas les mêmes. Ainsi, un quart des EPL présente une valeur ajoutée négative et un tiers un excédent brut d'exploitation négatif. D'ailleurs, certaines EPL ont à la fois un excédent brut d'exploitation fortement négatif et un investissement très conséquent. Ces résultats peuvent notamment s'expliquer par le fait que certaines EPL sont, en 2018, dans des phases d'investissement, tout en présentant certains

résultats négatifs. Ainsi, dans le secteur de la construction, la phase de chantiers est suivie d'une phase de retour sur investissement qui permet à terme à ces sociétés de retrouver un équilibre financier. Le caractère pluriannuel des programmes d'investissement mis en œuvre peut donc aussi expliquer que sur une seule année, les situations soient dégradées avant de s'améliorer par la suite.

Les investissements peuvent être particulièrement conséquents. La moitié des investissements est assurée par 10 EPL, avec pour chacune plus de 100 millions d'euros de dépenses d'investissement. Huit d'entre elles appartiennent au secteur de la location de logement en lien avec les Sem locales

dans le domaine du logement social et la dernière à « l'ingénierie et les études techniques ». Si on ajoute à ces dix EPL les 25 suivantes réalisant entre 35 et 100 millions d'euros d'investissement, on comptabilise 75 % des investissements de l'ensemble des EPL.

### Majoritairement en CDI, les emplois des EPL sont moins souvent à temps partiel qu'ailleurs

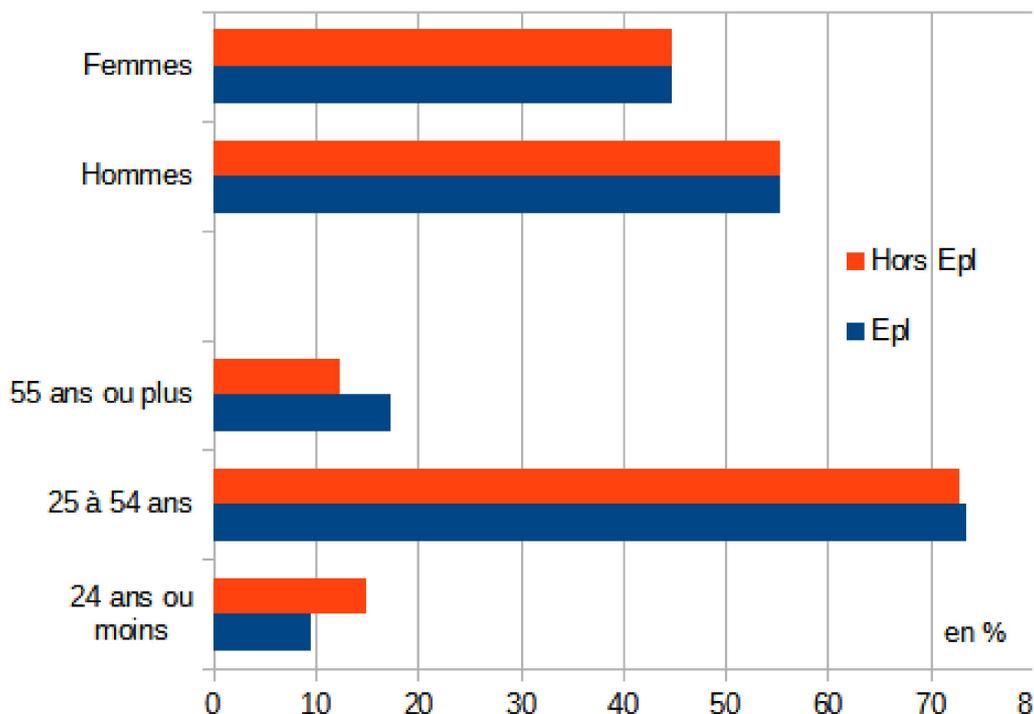
Les EPL emploient leurs salariés majoritairement en contrat à durée indéterminée (73,3 %), à un niveau équivalent des autres entreprises marchandes. Les emplois à temps complet (87,6 %) sont 6 points supérieurs pour les EPL.

### Des salariés plus âgés dans les EPL

Les salariés des EPL sont plus âgés que ceux des entreprises des secteurs marchands : 17 % des emplois sont occupés par des personnes de 55 ans ou plus contre 12,3 % hors EPL. Les seniors sont plus nombreux dans les activités immobilières (20,9 %) et dans les transports (19,1 %).

En conséquence, les jeunes de moins de 24 ans sont sous-représentés dans les EPL (9,4 % des emplois contre 14,9 % ailleurs). En particulier, ils occupent à peine 5 % des emplois dans la production et la distribution d'électricité et de gaz et dans les activités immobilières. La proportion de jeunes est la plus élevée dans les EPL opérant dans l'hébergement-restauration (12,3 %), mais reste toutefois plus faible que dans les autres entreprises du même secteur (28,6 %).

**Graphique 3 – Répartition des salariés selon le sexe et l'âge**



Champ : France hors Mayotte, Nouvelle-Calédonie et Polynésie française

Source : Fédération des Entreprises Locales et Insee (Fichier tous salariés) – données de 2018

### Autant de femmes dans les EPL qu'ailleurs

Les femmes occupent 44,8 % des emplois des EPL, soit une proportion comparable à celle des autres entreprises.

Elles sont majoritaires au sein des EPL de l'hébergement et de la restauration (56,7 %), des activités immobilières (57,5 %), et de la construction-aménagement (58,4 %), un secteur traditionnellement moins féminisé (23,1 %). Cette

féminisation des emplois dans ce dernier secteur d'activité s'explique principalement par la surreprésentation des employés dans les EPL au regard des autres entreprises du secteur, ainsi que par la faible proportion d'emplois d'ouvriers.

Dans la gestion des déchets, les femmes sont également proportionnellement plus nombreuses dans les EPL que dans le reste du secteur (28,3 % contre 18,2 %).

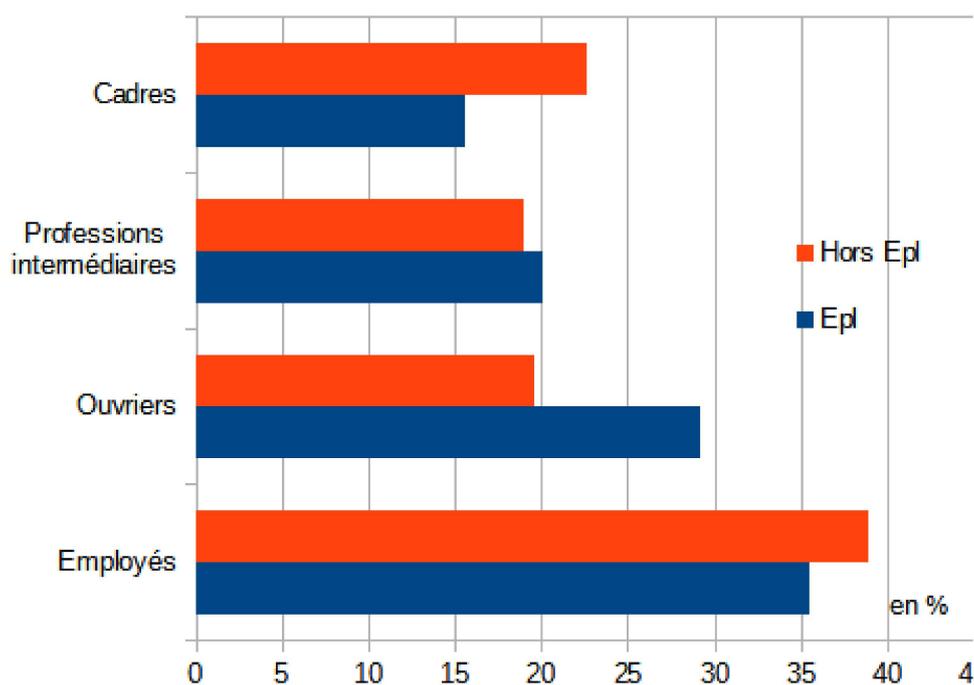
### Plus d'ouvriers dans les EPL et moins de cadres

Plus d'un emploi sur trois au sein des EPL (35,4 %) est occupé par un employé, soit 3,5 points de moins que dans les autres entreprises. Les employés sont toutefois particulièrement nombreux dans les EPL des activités immobilières (47 %).

Les ouvriers sont surreprésentés dans les EPL (29,1 % des emplois, soit près de 10 points de plus qu'ailleurs). Ils sont particulièrement nombreux dans les EPL en charge des transports (62,1 %) et de la gestion des déchets (47,3 %).

Paradoxalement, leur part est la plus faible au sein des EPL de la construction-aménagement (4,7 %) alors qu'ils occupent près d'un emploi sur trois dans les entreprises du secteur hors EPL. Les employés sont au contraire trois fois plus nombreux dans les EPL de ce secteur qu'ailleurs. En effet, les EPL de la construction-aménagement interviennent surtout dans la maîtrise d'ouvrage ou dans l'assistance à la maîtrise d'ouvrage. Aussi, les métiers occupés par des ouvriers y sont nettement moins présents.

**Graphique 4 : Répartition des salariés selon la catégorie socio-professionnelle**



Champ : France hors Mayotte, Nouvelle-Calédonie et Polynésie française  
Source : Fédération des Entreprises Locales et Insee (Dsn) – données de 2018

Les cadres sont sous-représentés dans les EPL (15,5 % contre 22,6 % hors EPL). Dans les transports, seulement 4,4 % des emplois des EPL sont occupés par des cadres, soit dix points de moins que pour les autres entreprises du secteur. À l'inverse, la moitié des emplois des EPL de la construction-aménagement sont occupés par des cadres contre moins du tiers dans le reste de ce secteur. De même, les cadres occupent 27,2 % des emplois des EPL au sein des activités immobilières (contre 20,5 % pour le reste du secteur).

Dans les EPL du secteur de l'hébergement et de la restauration, la composition socio-professionnelle des emplois se distingue nettement de celle des autres entreprises du secteur. En effet, les employés y occupent seulement le quart des emplois contre les trois quarts dans le reste du secteur. De plus, les professions intermédiaires représentent la moitié des emplois des EPL de ce secteur alors qu'elles sont largement minoritaires ailleurs (6,9 %).

## Encadré : les différents types d'entreprises publiques locales

Les EPL se présentent sous la forme de trois catégories :

- les sociétés d'économie mixte (Sem) ;
- les sociétés d'économie mixte à opération unique (SemOp) ;
- les sociétés publiques locales (Spl).

La différence entre ces sociétés se situe principalement au niveau de la répartition du capital. Pour les Sem, ce dernier doit être détenu entre 50% et 85% par des collectivités locales ou autres personnes publiques, et le reste par des investisseurs privés. Les sociétés d'économie mixte locales, sociétés anonymes, représentent la forme la plus ancienne et la plus répandue des EPL. Polyvalentes, elles peuvent agir dans différents domaines d'activité, voire pour d'autres commanditaires que leurs actionnaires. Les Sem sont soumises au droit de la mise en concurrence.

Les Spl ont un actionariat réservé aux collectivités territoriales. De plus, elles ne peuvent exercer leurs activités que pour le compte exclusif et sur le territoire de leurs collectivités actionnaires. Les Spl sont aussi des sociétés anonymes (SA). Au contraire des Sem, elles peuvent se voir confier des missions directement sans mise en concurrence à condition que leurs collectivités locales actionnaires exercent un contrôle analogue à celui qu'elles exercent sur leurs propres services. Elles constituent des outils de mutualisation et de coopération entre collectivités locales et leur permettent de se rassembler autour d'un projet. C'est le cas, par exemple, de la création d'un office de tourisme par différentes communautés de communes.

Introduites plus récemment dans la loi, les SemOp ont un capital mixte variable : entre 34 et 85% pour la collectivité et entre 15% et 66% pour le ou les autres actionnaires. La sélection par la collectivité locale du ou des actionnaires opérateurs économiques et l'attribution du contrat de mission à la SemOp est effectuée par un unique appel public à la concurrence. Au terme de sa mission et du contrat, la SemOp est automatiquement dissoute.

Compte tenu de leur nature, les EPL ont pour principaux actionnaires des collectivités locales : essentiellement des communes ou groupements de communes, les départements et les régions.

La Caisse des dépôts et consignations (CDC), de même que des banques coopératives et mutualistes comme BPCE ou Crédit Agricole, sont des actionnaires récurrents dans les EPL. La CDC intervient comme financeur et investisseur de long terme au travers notamment de la Banque des Territoires et de sa filiale CDC Habitat. Des grands groupes spécialisés, des entreprises locales, des acteurs du logement, des organismes professionnels et consulaires et des associations se retrouvent aussi à l'actionariat des Sem locales.

### Définitions :

**Unité légale (chaque EPL correspondant ici à une unité légale) :** il s'agit d'une entité juridique de droit public ou privé. Elle est obligatoirement déclarée aux administrations compétentes (greffes des tribunaux de commerce, Sécurité sociale, DGFiP...) pour exister. L'existence d'une telle unité dépend du choix des propriétaires ou de ses créateurs (pour des raisons organisationnelles, juridiques ou fiscales). L'unité légale est l'unité principale enregistrée dans Sirene.

**Etablissement :** il s'agit d'une unité de production géographiquement individualisée, mais juridiquement dépendante de l'unité légale. Il produit des biens ou des services. L'établissement, unité de production, constitue le niveau le mieux adapté à une approche géographique de l'économie.

### Contexte de l'étude

Les analyses et résultats présentés dans cette étude ont été initiés à la suite de la mise en place d'un groupe de travail ayant réuni l'Insee, le service statistique ministériel de la DGCL, l'Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales (OFGL) et la Fédération des élus des Entreprises publiques locales (FedEpl) avec pour objectif de produire des indicateurs sur l'emploi et la situation comptable relatifs aux entreprises publiques locales (EPL) en rapprochant, grâce au n° siren / siret, la liste des EPL obtenue auprès de la fédération des élus des EPL et les données comptables ou d'emploi des unités légales du secteur marchand dont dispose l'INSEE. Les traitements statistiques ont été réalisés par l'Insee, au sein du pôle de service de l'action régionale "études économiques régionales" de la direction régionale Insee Occitanie. La démarche engagée par ce groupe de travail résulte notamment d'avis et recommandations du Conseil national de l'information statistique (CNIS) et de l'Autorité de la statistique publique (ASP) visant à étendre l'information sur les collectivités locales ainsi que sur les entreprises publiques locales.

**Ministère chargé des collectivités territoriales  
Direction Générale des Collectivités Locales**

2, Place des Saussaies – 75800 PARIS Cedex 08 – Téléphone : 01 40 07 68 29 – Télécopie : 01 49 27 34 29  
Directrice de la publication : Cécile RAQUIN