



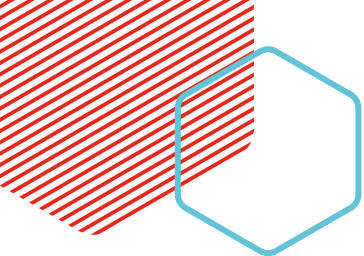
BANQUE des
TERRITOIRES



Les Essentiels

Vademecum du financement de
l'EPL à destination des DG

Octobre 2025



ÉDITORIAL

Dans une période de transitions où les projets sont d'autant plus nécessaires, les collectivités ont des attentes toujours plus fortes malgré un contexte budgétaire contraint : la soutenabilité financière devient alors un impératif pour l'engagement opérationnel. Les Entreprises Publiques Locales (EPL), outils des collectivités, sont dans ce contexte, plus que jamais, des acteurs opérationnels de la fabrique des territoires, dans leur capacité à innover, s'adapter et optimiser sans cesse leurs modes de financement.

Aujourd'hui plus que jamais, la réussite des Entreprises Publiques Locales repose sur la capacité de leurs dirigeantes et dirigeants à conjuguer vision stratégique, rigueur financière et engagement au service de l'intérêt général.

Face à la complexification des montages, à la nécessité de garantir la soutenabilité des projets locaux, et à la montée en puissance des exigences extra-financières, le rôle du pilotage financier par la direction générale est devenu déterminant. Les directrices et directeurs d'EPL ne sont plus seulement des gestionnaires : ils sont les architectes de la solidité financière, les négociateurs de la confiance auprès des partenaires, et les garants de l'équilibre entre ambition territoriale et responsabilité économique.

Ce guide a été conçu pour leur offrir des repères, des outils et des témoignages concrets, afin qu'ils puissent transformer chaque décision de financement en un levier de développement durable et d'innovation pour leur territoire. Il se veut à la fois pratique et prospectif, pour que chaque EPL puisse transformer la question du financement de leur société et de leurs projets en actions réussies au service de l'intérêt général.



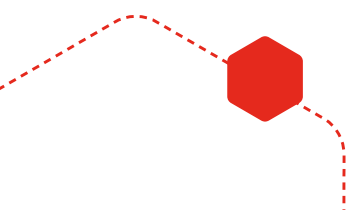
Antoine SAINTOYANT

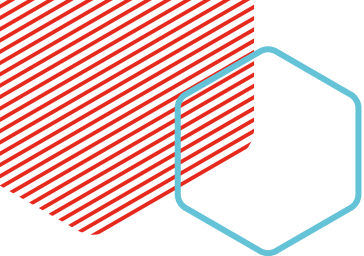
Directeur
de la Banque des Territoires



Michaël MARTIN

Président de l'Adepl

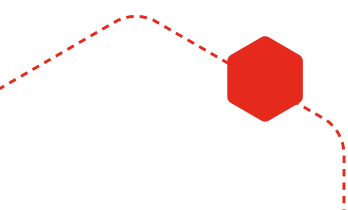


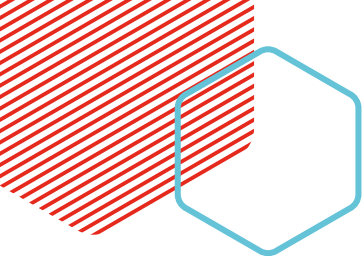


Méthodologie d'élaboration de ce guide

Le contenu de ce document s'appuie sur les expertises de la Banque des Territoires et de l'Adepl. Les compétences du Groupe SCET ont également été mobilisées sur la conception du guide.

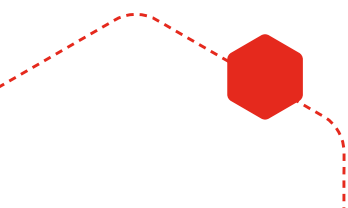
Ce vademecum est enrichi d'entretiens de directrices et directeurs généraux d'EPL, de secrétaires généraux ainsi que d'un directeur financier. Leur propos jalonne chaque partie à travers des conseils et recommandations. Ces témoignages donnent un aperçu de la diversité des métiers des EPL comme de leurs territoires d'intervention.





SOMMAIRE

Introduction	5
Clarifier le besoin de financement	7
Pourquoi optimiser ses financements ?	8
Des financements spécifiques à chaque objet	14
Saisir les possibilités de subventions	19
Mobiliser le produit financier adéquat	25
Les fonds propres	26
Les quasi-fonds propres	28
La dette	29
Les financements spécifiques de la Caisse des Dépôts et Consignations	31
Adopter une gestion dynamique de ses financements	33
L'augmentation de capital	34
Le réaménagement de la dette	35
Garder une vision de long-terme	37
Retours d'expérience	39
Carte des entretiens réalisés	40
Mathias DOQUET-CHASSAING, Directeur Général Sadev 94 & Valérie BEY, Secrétaire Générale Sadev 94	41
Benoît LE PALLEC, Directeur Général Adjoint d'XSEA	42
Agnès PEREZ, Directrice Générale de CITIVIA SPL et SEM	43
Franck CARO, Directeur Général SPLA-IN-AMP & Cédric MARAND, Secrétaire Général SPLA-IN AMP	44
Mathieu JULLIEN, Directeur du Pôle finances Brest en vue	45
Conclusion	46
Remerciements	48



Introduction

INTRODUCTION

Le financement est le moteur de l'action des Entreprises Publiques Locales, conditionnant leur capacité à initier, porter et faire aboutir des projets structurants au service des collectivités et des citoyens.

Mais derrière chaque solution de financement, chaque arbitrage entre fonds propres, dette, subventions ou financements innovants, se trouve la responsabilité directe de la direction générale. **Les dirigeantes et dirigeants d'EPL sont en première ligne** : ils doivent non seulement maîtriser les mécanismes juridiques et financiers, mais aussi anticiper les besoins selon la maturité des projets, piloter la performance, dialoguer avec les financeurs et aligner la stratégie financière sur la raison d'être et les valeurs de l'entreprise.

Leur rôle est à la fois statutaire, managérial et stratégique : ils incarnent la crédibilité de l'EPL, portent la négociation des ressources, arbitrent les choix d'investissement et veillent à la cohérence entre ambition de développement et gestion des risques.

Ce guide propose un panorama complet des outils et bonnes pratiques, illustré de retours d'expérience, pour accompagner les dirigeantes et dirigeants dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie de financement robuste, agile et responsable.

Clarifier le besoin de financement

Pourquoi optimiser ses financements ?

Financer l'action des EPL dans un contexte en mutation

Les entreprises publiques locales (EPL) constituent un outil stratégique au service des politiques publiques territoriales. Sociétés anonymes de droit privé, créées et détenues majoritairement par des collectivités, elles allient proximité, souplesse d'intervention et capacité d'investissement. Qu'il s'agisse de porter des opérations d'aménagement, de piloter des équipements, de développer des projets immobiliers, de produire des énergies renouvelables ou de gérer des services publics, leur efficacité repose sur un élément central : la solidité et la fluidité de leurs ressources financières.

Historiquement, le financement des EPL repose sur deux piliers complémentaires : les fonds propres et l'emprunt.

Les fonds propres : socle et levier

Les fonds propres sont constitués principalement du capital social et des réserves. Il s'agit des ressources confiées à l'entreprise qui présentent 3 particularités : ces fonds sont mis à disposition sur le très long terme, ils sont rémunérés selon la réussite du projet porté par l'EPL, ils sont la garantie des créanciers de l'entreprise. A ce titre, ils couvrent les premiers besoins de trésorerie et permettent d'accéder au crédit. Ils sont mobilisés en priorité dans les phases amont des projets : acquisition de foncier, études préalables, sécurisation juridique ou technique. Leur rôle est déterminant pour amorcer les opérations, attirer des partenaires et rassurer les financeurs. Or, la conjoncture actuelle tend à fragiliser ce mécanisme. La durée des opérations s'allonge sous l'effet de facteurs multiples : complexité réglementaire croissante, aléas liés aux marchés (coût des matériaux, disponibilité des entreprises), délais de commercialisation ou d'obtention des autorisations. Ces retards immobilisent les fonds propres plus longtemps que prévu. Ce qui a pour résultat une rotation du portefeuille de projets qui ralentit et des capacités d'initier de nouvelles opérations de fait réduites. L'EPL conserve du capital « bloqué » dans des projets en cours, ce qui limite sa marge de manœuvre pour investir ailleurs.

L'emprunt : effet levier et contraintes accrues

En complément, l'emprunt constitue le second pilier du financement des EPL. Il permet de déployer rapidement une capacité d'investissement souvent bien supérieure à la seule dotation en capital, offrant un effet levier décisif. L'emprunt finance les phases opérationnelles, assure la trésorerie en cours de réalisation et soutient la montée en charge des activités.

Cependant, l'environnement financier a profondément changé. La hausse marquée des taux d'intérêt, amorcée depuis 2022, renchérit le coût de l'argent et augmente mécaniquement les charges financières supportées par les EPL. Dans un contexte où les marges opérationnelles peuvent être déjà contraintes, chaque nouvel endettement doit être calibré avec précision pour garantir la soutenabilité à long terme. Les arbitrages deviennent plus exigeants : faut-il réduire la taille d'une opération pour limiter l'emprunt ? Accepter un taux plus élevé en contrepartie d'une souplesse sur la durée ? Reporter un projet pour préserver la trésorerie ?

Un lien direct entre capital et capacité d'emprunt

Ces deux leviers — fonds propres et emprunt — sont intimement liés. Le capital dont dispose une EPL ne détermine pas seulement sa capacité à engager un projet : il conditionne aussi le montant qu'elle peut emprunter et les conditions auxquelles les banques acceptent de la financer. Un capital renforcé signifie une meilleure capacité de garantie, donc un meilleur accès au crédit. À l'inverse, une érosion des fonds propres ou leur immobilisation excessive peut réduire mécaniquement la capacité d'endettement et, par ricochet, la puissance d'action.

Un enjeu stratégique pour les dirigeants

Dans ce contexte, les directeurs généraux d'EPL sont confrontés à un double défi : préserver la disponibilité des fonds propres tout en optimisant l'accès à l'emprunt, dans un environnement économique et financier moins favorable. Cela suppose de repenser les circuits de financement, d'accélérer la rotation des capitaux, de diversifier les sources de fonds et de négocier avec précision chaque engagement de dette.

Ce guide a pour ambition de fournir un cadre clair et opérationnel pour relever ce défi. Il propose des repères stratégiques, des outils d'analyse et des retours d'expérience pour aider les dirigeants d'EPL à sécuriser et renforcer leur moteur financier, afin de continuer à investir et innover au service des territoires.

Le rôle statutaire et managérial des directrices et directeurs d'EPL

Cadrement juridique : rôle de la directrice / du directeur en lien avec le financement

Le rôle d'une **directrice générale** ou d'un **directeur général (DG)** dans la mobilisation et l'optimisation des financements dépend du cadre légal et statutaire de l'entreprise : dans le cas des entreprises publiques locales, il s'agit toujours de sociétés anonymes. Le DG est l'organe exécutif de l'entreprise en raison du pouvoir de décision et de gestion dont il dispose. Aussi au titre de son mandat social, il représente légalement la société vis-à-vis des tiers, ce qui inclut les institutions financières, les investisseurs et les partenaires.

- **Pouvoir de signature** : il peut conclure des contrats de financement au nom de l'entreprise (prêts bancaires, levées de fonds, etc.), sauf si les statuts ou un acte juridique limitent ce pouvoir.
- **Limites des pouvoirs** : les statuts ou des conventions spécifiques peuvent restreindre les pouvoirs du DG, notamment en matière de financement (plafonds d'endettement, nécessité d'une autorisation préalable du conseil d'administration ou de l'assemblée générale). Il est donc impératif que le DG connaisse précisément le cadre statutaire et réglementaire.
- **Responsabilité fiduciaire** : il doit agir dans l'intérêt de la société et de ses actionnaires (ou associés), ce qui implique une gestion prudente et stratégique des financements.

Le DG joue également un rôle moteur dans la recherche de ressources financières :

- **Négociation de prêts** : il engage les discussions avec les banques ou institutions financières.
- **Levée de fonds** : il peut organiser des opérations de financement en capital (augmentation de capital, entrée d'investisseurs).
- **Financements publics ou subventions** : il peut monter les dossiers pour obtenir des aides publiques, fonds européens, crédits d'impôt, etc.

Cette responsabilité et ce rôle impliquent d'utiliser efficacement les ressources mobilisées pour maximiser la rentabilité et minimiser les risques financiers :

- **Arbitrage entre dettes et capitaux propres** : choisir la structure financière la plus avantageuse (effet de levier, coût du capital, dilution...).
- **Gestion de trésorerie** : mettre en place une gestion rigoureuse des flux financiers.
- **Suivi des indicateurs de performance financière** : rentabilité, endettement, capacité d'auto-financement, etc.

Cette responsabilité comporte des implications d'un point de vue légal, que la directrice / le directeur d'EPL doit toujours garder à l'esprit :

- **Responsabilité civile** : en cas de faute de gestion (ex. : engagement inconsidéré de financements), le DG peut être tenu personnellement responsable.

- **Responsabilité pénale** : par exemple, en cas de faux documents pour obtenir un financement, ou de présentation trompeuse de la situation financière.
- **Responsabilité fiscale et sociale** : une mauvaise gestion des fonds peut aussi entraîner des sanctions en cas de non-paiement des charges ou impôts. Les EPL sont soumises à un contrôle financier par les Chambres Régionales des Comptes et à la désignation obligatoire d'un commissaire aux comptes, ce qui renforce la vigilance sur la gestion des financements.

En synthèse : le DG a le pouvoir légal de représenter et d'engager l'entreprise dans la mobilisation de financements, mais il est aussi juridiquement responsable de leur bonne gestion et optimisation.

Cadrage managérial ; le positionnement vis-à-vis des équipes (notamment interaction / complémentarité avec la direction comptable et financière)

D'un point de vue **managérial**, le rôle d'une **directrice** ou d'un **directeur d'EPL** dans la mobilisation et l'optimisation des financements va au-delà des aspects juridiques. Il s'agit ici de sa **vision stratégique** et de sa capacité à **orchestrer les ressources internes et externes** pour assurer la santé financière et le développement de l'entreprise. Plusieurs dimensions clefs sont ainsi à retenir.

L'élaboration d'une stratégie financière cohérente, d'abord. Le DG d'EPL doit définir une stratégie de financement adaptée aux objectifs de croissance (croissance organique, innovation, etc.), choisir le bon mix financier (autofinancement, levée de fonds, emprunts, subventions, ...), identifier les besoins en fonds de roulement et anticiper les besoins futurs.

Exemple : une EPL nouvelle créée, de taille réduite et en phase de croissance rapide, n'aura pas la même stratégie qu'une EPL « PME » mature.

Ensuite, le **pilotage des ressources et des équipes financières**. Le DG s'appuie sur la directrice ou le directeur financier (DAF) et les équipes de gestion pour superviser l'élaboration des budgets et des prévisions, fixer des indicateurs de performance (KPI) financiers (rentabilité, cash-flow, capacité d'endettement...) et arbitrer les décisions d'investissement (CAPEX) et les projets de financement. Son rôle managérial est d'aligner les équipes sur des objectifs financiers clairs.

La **négociation et relation avec les financeurs**. Le DG est souvent la figure de confiance face aux investisseurs, banquiers, actionnaires et partenaires. Il négocie les conditions des prêts, des apports en capital ou des partenariats financiers. Il rassure les financeurs sur la viabilité des projets accompagnés, la vision stratégique et la capacité de remboursement ou de valorisation. Il peut participer aux roadshows et pitchs d'investissement.

L'entretien d'une culture de la performance et d'optimisation financière. En interne, le DG doit insuffler une culture de gestion rigoureuse : optimisation des coûts et des ressources, mise en place de *reportings* réguliers pour piloter la performance et détection des marges d'amélioration dans les processus, les achats, ou l'utilisation des financements.

Enfin, la **gestion des risques et anticipation**. Le DG a également un rôle de veille et de prévention : il identifie les risques financiers (taux d'intérêt, retards de paiement, dépendance à un client ou financeur...), met en place des plans de financement de secours (ligne de crédit, réserve de trésorerie), anticipe les changements de conjoncture et adapte la stratégie de financement en conséquence.

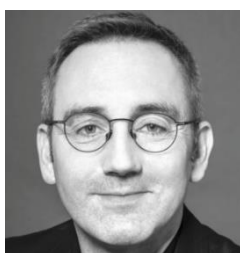
En synthèse : le DG, en tant que dirigeant stratégique et gestionnaire, assure, appuyé par les équipes qu'il anime, la cohérence, l'efficacité et la pérennité des financements de l'entreprise. Il transforme la finance en levier de croissance.

– Agnès PEREZ, directrice générale, CITIVIA SPL et SEM



« Une SPL ou une SEM, comme CITIVIA, doit être pilotée selon les principes de gestion d'une entreprise privée. La maîtrise de la trésorerie constitue un indicateur clé pour tout dirigeant »

– Franck CARO, directeur général, SPLA-IN Aix Marseille Provence



« Les SPL doivent être dotées de savoir-faire et de compétences spécifiques, ce qui leur permet de gagner en rapidité d'action et en efficacité. Par ailleurs, il est essentiel que les dirigeants des EPL aient une compréhension claire de l'ensemble des leviers juridiques et opérationnels à leur disposition, afin d'en faire un usage pertinent »

Les besoins selon la maturité du projet : création-démarrage, croissance-développement, maturité, sauvegarde

Les **besoins de financement** d'un projet porté par une entreprise publique locale évoluent selon son **degré de maturité**. Qu'il s'agisse d'une phase de création-démarrage, de croissance-développement, d'une période de maturité ou d'une situation de sauvegarde, les leviers financiers mobilisables varient, tout comme les enjeux associés. Identifier précisément ces besoins permet non seulement d'adapter la stratégie financière, mais aussi **d'optimiser l'utilisation des ressources internes et des solutions de financement externes**.

Au stade initial (création-démarrage), les besoins financiers sont principalement orientés vers l'**investissement**. Ceux-ci comprennent la réalisation d'études préalables, la construction ou l'aménagement d'infrastructures, ainsi que la constitution de la trésorerie nécessaire au démarrage de l'activité. Durant cette phase, **les dépenses sont généralement importantes et peu génératrices de recettes immédiates**, ce qui requiert un apport conséquent en capitaux afin de sécuriser le lancement et la viabilité de l'activité. Par ailleurs, **l'accès à des financements externes**, notamment sous forme de dette, **est souvent conditionné à la mise en place de garanties solides** (apports en fonds propres, subventions d'amorçage, cautions ou encore engagement des collectivités locales). Ces garanties facilitent ensuite l'obtention de prêts réglementés à moyen et long terme, ou de concours financiers apportés par les collectivités actionnaires.

Une fois lancé le **projet opérationnel**, **les besoins se recentrent sur le financement de l'exploitation courante**. Cela inclut notamment le besoin en fonds de roulement (BFR – c'est-à-dire l'argent dont l'entreprise a besoin en permanence pour financer son exploitation et maîtriser le décalage de trésorerie entre les dépenses et les recettes de l'activité), le renouvellement des équipements ou la gestion quotidienne de la trésorerie. Pour y répondre, les EPL peuvent recourir à des financements de court terme tels que les découverts, facilités de caisse ou prêts à moins d'un an (concours bancaires). Cependant à long terme, une gestion active de la trésorerie s'avère indispensable pour garantir la stabilité financière de l'EPL. Cela suppose une surveillance continue des flux, un pilotage rigoureux des échéances et le maintien de relations partenariales solides. À ce stade, l'EPL commence souvent à diversifier ses sources de financement afin de consolider sa position sur les activités ciblées.

Lorsque les produits ou services de l'EPL sont installés de manière pérenne, les besoins financiers évoluent vers des investissements de renouvellement ou de remplacement. Il s'agit, par

exemple, de moderniser les équipements, d'améliorer les infrastructures ou de maintenir un niveau de service élevé. Dans cette phase de stabilité, l'enjeu réside davantage dans **l'optimisation des ressources** et la **rationalisation des investissements** que dans la mobilisation de capitaux importants.

En **situation de déséquilibre financier et donc de période de sauvegarde**, les EPL peuvent être confrontées à des tensions de trésorerie ou à des impayés importants, susceptibles de compromettre la continuité de leur activité. Il devient alors prioritaire de sécuriser rapidement des liquidités, en menant une analyse fine des flux financiers et en renforçant le dialogue avec les partenaires bancaires et institutionnels. Plusieurs leviers peuvent être mobilisés : rééchelonnement de la dette, renégociation des conditions de financement, recours à des aides ciblées ou dispositifs de soutien spécifiques.

À chaque étape, les EPL doivent arbitrer entre **financement interne** et **financement externe**. Si l'**autofinancement** permet une plus grande autonomie, il présente un coût d'opportunité élevé et peut retarder la mise en œuvre d'autres projets stratégiques. À l'inverse, le **financement externe**, bien qu'il favorise une mise en œuvre plus rapide, peut engendrer des contraintes financières et une perte partielle d'autonomie. Le bon équilibre entre ces deux approches dépend donc de la situation financière de l'EPL, de ses objectifs et de sa capacité à assumer les engagements contractés.

– Mathias DOQUET-CHASSAING, directeur général, Sadev 94



« Il faut aujourd'hui revoir la manière de faire de l'aménagement. Le financement est désormais un paramètre structurant dès l'amont des projets. Il n'est plus possible de concevoir une offre sans avoir préalablement vérifié la trésorerie disponible et élaboré un bilan dynamique, c'est-à-dire un bilan évolutif permettant d'actualiser en continu les données du projet et de limiter les besoins de financement »

Comptabiliser la valeur financière et extra-financière (y compris la valeur induite par la démarche RSE de l'EPL)

Les **entreprises publiques locales** sont pour ainsi dire « organiquement » portées à intégrer les **pré-occupations sociales, environnementales et de gouvernance (ESG)** dans leur stratégie, leurs décisions et dans le quotidien de leurs activités. Les directrices et directeurs d'EPL sont les fers de lance des démarches RSE entreprises, mises en miroir des stratégies déployées par les partenaires financiers, qu'ils soient investisseurs, prêteurs ou subventionneurs.

Le lien entre **RSE et financement** devient **central** : les financeurs – publics, bancaires ou investisseurs privés – **n'analysent plus uniquement la rentabilité économique** d'un projet ou d'une entreprise. Ils évaluent aussi **les engagements et performances RSE**, autrement dit : les **impacts extra-financiers**. Cela implique, concrètement, qu'une EPL dotée d'une stratégie RSE solide **accède plus facilement, à meilleur coût et sur une base plus durable**, aux différentes sources de financement.

Parmi les conséquences financières vertueuses associées à la RSE, figure d'abord l'accès élargi à des produits de financement spécifiques :

Type de financement	En lien avec la RSE
Prêts à impact / prêts verts	Conditions indexées sur des indicateurs ESG (ex : réduction des émissions, égalité F/H) – Produits financiers BDT : Prêt Transformation Ecologique ; Prêt Renouvellement urbain
Obligations vertes ou durables	Mobilisation d'investisseurs ISR ou « green »
Subventions publiques	De plus en plus ciblées sur des projets durables (énergie, inclusion, décarbonation...)
Fonds à impact / capital patient	Attentifs à la trajectoire environnementale et sociale

De façon générale, l'accès à de meilleures conditions de financement est offert. Celui-ci permet, de façon évidente, une réduction du coût de la dette (via des bonus ESG dans les contrats de prêt), mais également **l'amélioration du rating** (agences de notation extra-financières + meilleure perception par les banques) et le **renforcement de la crédibilité** face aux financeurs institutionnels (Banque des Territoires).

Cet accès renforcé à des financements, à des conditions plus attractives passe par la mise en place d'une démarche de transparence et de pilotage ESG, à l'initiative de laquelle doit être la directrice / le directeur d'EPL. L'entreprise publique locale, sous son impulsion, doit se mettre en capacité de produire des données vérifiables (bilans carbone, indicateurs RH, gouvernance, mix énergétique, etc.), et pour ce faire de créer des **outils de reporting RSE** (exemple DPEF – Déclaration de Performance Extra-Financière, future *CSRD – Corporate Sustainability Reporting Directive*). Sa stratégie doit être alignée, autant que faire se peut, avec des référentiels connus et largement usités : GRI – *Global Reporting Initiative*, taxonomie verte européenne, ODD – Objectifs du Développement Durable, etc.

L'EPL doit ainsi être en mesure de prouver sa « bancabilité durable », en faisant la démonstration de la valeur durable, créée par son action, susceptible d'inspirer confiance aux financeurs. Elle doit ainsi anticiper les risques climatiques, juridiques, sociaux dans ses productions de *reporting* et de prospective, et démontrer sa capacité à **générer un impact positif tout en restant performante économiquement**. En pratique, et de façon simplifiée, l'EPL peut engager plusieurs types d'actions pour « relier » RSE et financement.

Action	Objectif
Définir une stratégie RSE claire	Montrer la cohérence avec le projet d'entreprise
Identifier les KPI extra-financiers suivis et audités	Rassurer les financeurs et investisseurs
Intégrer l'ESG dans le business plan financier	Créer des passerelles entre performance économique et impact
Dialoguer avec les partenaires financiers	Positionner la RSE comme levier de création de valeur
Répondre aux nouvelles exigences réglementaires (CSRD, taxonomie...)	Éviter l'exclusion des circuits de financement

En synthèse :

Ce qu'apporte une stratégie RSE bien structurée	Ce qu'elle permet côté financement
Cohérence stratégique + vision long terme	Accès à de nouveaux guichets de financement
Données extra-financières solides	Meilleures conditions (taux, garanties, durée)
Gouvernance et gestion des risques renforcées	Meilleure notation bancaire/extra-financière
Alignement avec les attentes sociétales	Crédibilité accrue auprès des investisseurs

– Agnès PEREZ, directrice générale, CITIVIA SPL et SEM



« À la suite de la réorganisation des sociétés en 2024, la réalisation du bilan carbone a émergé comme un sujet fédérateur en interne. Elle ouvre désormais la voie à la mise en place prochaine d'un plan d'actions et de transition »

– Mathias DOQUET-CHASSAING, directeur général, Sadev 94



« Lors des négociations bancaires, nous savons que des mécanismes de financement vert — c'est-à-dire des conditions de prêt bonifiées ou spécifiques liées à la performance environnementale des projets — peuvent être mobilisés. Toutefois, en l'absence de reporting dédié ou de traçabilité claire, il reste difficile de savoir si nous en bénéficions effectivement »

Des financements spécifiques à chaque objet

Identifier l'objet du financement : BFR, actif amortissable, actif non amortissable

Optimiser le financement d'une entreprise publique locale suppose d'identifier précisément la nature de l'objet à financer. Cette étape est essentielle pour orienter le choix des instruments financiers les plus pertinents. On distingue généralement **trois grandes catégories d'objets de financement : le besoin en fonds de roulement (BFR), les actifs amortissables et les actifs non amortissables**. Chacun appelle des réponses financières spécifiques, que le directeur général (DG) et son directeur administratif et financier sont chargés d'anticiper, de structurer et d'arbitrer.

Le BFR, lié à l'activité courante de l'EPL, se finance principalement par des outils de trésorerie à court terme. Le recours à des **découverts bancaires** ou à **des lignes de trésorerie** permet de répondre à des décalages temporaires entre encaissements et décaissements, souvent liés à l'activité même de l'EPL. Le découvert autorisé constitue une facilité de caisse souple, mais coûteuse, souvent plus onéreuse qu'un crédit classique. La ligne de trésorerie, quant à elle, repose sur un crédit à court terme mobilisable selon les besoins. Enfin, **l'affacturage (factoring)** permet le rachat, par la banque-partenaire, des créances clients de l'EPL, pour améliorer la trésorerie de l'entreprise.

Le rôle du DG, dans ce cadre, n'est pas opérationnel au quotidien, mais stratégique. **Il définit les orientations de gestion de trésorerie, valide les plafonds et conditions de financement négociés avec les banques, anticipe les besoins liés aux cycles d'activité et pilote les arbitrages** : faut-il recourir à un découvert ou mobiliser des créances ? faut-il diversifier les outils, comme l'affacturage ou l'escompte ? En période de croissance, par exemple, il peut décider d'augmenter les lignes disponibles pour faire face à un allongement du BFR. En étroite relation avec son DAF, il organise un suivi et un prévisionnel rigoureux des flux via des tableaux de bord, négocie régulièrement les conditions contractuelles et veille à ne pas compromettre la solidité financière de l'EPL par un usage excessif des financements de court terme. Une utilisation excessive des découverts peut entraîner une perte de confiance des partenaires bancaires et une dégradation de la cotation de l'entreprise (ex : Banque de France).

Les EPL sont tenues de présenter un compte rendu financier annuel pour chaque opération. Pour ce faire, il est nécessaire de pouvoir établir une situation financière distincte pour chaque programme à la fin de chaque exercice, ainsi que d'en analyser les flux de trésorerie afférents. Cela permet de déterminer avec précision les charges et les produits financiers liés à chaque opération. **Il est en principe recommandé de créer un compte dédié à la trésorerie pour chaque programme**, ce qui impliquerait l'ouverture d'un compte bancaire spécifique pour chaque opération.

Dans la pratique, et pour simplifier la gestion de la trésorerie, il est plus courant de centraliser tous ces comptes au sein d'un même établissement bancaire, en utilisant une **gestion de trésorerie en pool**. Cette approche permet de gérer l'ensemble des fonds de manière collective tout en ventilant correctement les charges et produits financiers pour chaque programme.

Une autre option consiste à regrouper l'ensemble des flux de trésorerie sur un seul compte. Bien que cette solution puisse sembler plus simple, elle nécessite une gestion plus complexe, car il est impératif de retracer et d'allouer les flux spécifiques à chaque opération.

Le choix entre ces différentes approches dépend du nombre de collectivités avec lesquelles l'EPL contractualise ainsi que du nombre d'opérations gérées. Logiquement, plus le nombre de contrats est élevé, plus la gestion peut devenir complexe et nécessiter une gestion de trésorerie plus fine.

– Agnès PEREZ, directrice générale, CITIVIA SPL et SEM



« La gestion de la trésorerie repose sur une approche par opération, visant à atteindre un équilibre financier pour chaque projet. En pratique, nous gérons notre trésorerie par pool, ce qui permet d'avoir une vision globale des flux financiers »

— Franck CARO, directeur général, SPLA-IN Aix Marseille Provence



« Pour le financement de l'activité courante, nous maintenons un compte dédié à chaque opération, ce qui permet un suivi précis des flux financiers. Ce mode de fonctionnement reste viable tant que le nombre de contrats reste limité »

– Mathieu JULLIEN, directeur du Pôle finances, Brest en vue



« La gestion de la trésorerie repose sur l'organisation suivante : plusieurs comptes bancaires, ouverts auprès de l'ensemble des établissements prêteurs, avec une répartition cohérente par périmètre d'activité. Pour autant, la trésorerie est gérée de manière centralisée. La complémentarité des activités sous gestion permet de lisser la trésorerie sur l'année et de conserver un niveau confortable. Les excédents sont placés sur des supports classiques et c'est la structure dans son ensemble qui en bénéficie »

En ce qui concerne **les actifs amortissables**, tels que les bâtiments, équipements et matériels, leur financement s'inscrit dans une perspective de moyen ou long terme. Leur durée d'utilisation justifie un étalement de la charge sur plusieurs années. Le DG veille ici à l'adéquation entre le plan de financement et le rythme d'amortissement des actifs, afin de ne pas générer de tensions de trésorerie. Il s'appuie sur des **emprunts bancaires classiques**, des **prêts réglementés** ou des **financements issus des collectivités territoriales** ou **d'autres partenaires publics**. Cette structuration évite tout déséquilibre prématuré du bilan et garantit une couverture cohérente de l'investissement.

Enfin, **certaines actifs ne sont pas amortissables**. Il s'agit de terrains, de certaines dépenses immatérielles ou encore, par exemple, de la couverture du risque des opérations (actifs immatériels à financer). Ces éléments relèvent davantage d'une **logique patrimoniale** ou **stratégique**. Leur financement repose alors sur des **ressources plus stables** : apports en **fonds propres** ou **quasi-fonds propres**. Le DG joue ici un rôle clé dans l'évaluation de l'opportunité de tels investissements et dans la mobilisation de financements adaptés, souvent moins dépendants du levier de la dette classique.

En toutes circonstances, le DG doit maintenir une vision d'ensemble des financements contractés par l'EPL. Cette supervision vise à éviter les concentrations de risque, à préserver la capacité de négociation avec les partenaires financiers et à optimiser le coût global du financement. Une stratégie équilibrée, adaptée à chaque objet de financement, garantit non seulement la viabilité des projets portés par l'EPL, mais aussi sa résilience financière dans le temps.

Mixer les produits financiers : le principe de subordination du risque, le *gearing*

Le **mix de financement** correspond à la répartition entre les **fonds propres**, les **quasi-fonds propres**, et les **financements externes (dettes)** utilisés pour financer un projet. L'objectif est de trouver un équilibre optimal entre ces différentes sources pour minimiser le coût global du financement, maîtriser les risques et répondre aux exigences des partenaires.

Il permet de répartir les risques entre plusieurs acteurs (investisseurs, banques, organismes publics...), d'**optimiser la rentabilité** pour les actionnaires en jouant sur l'effet de levier financier, d'adapter les **financements** à la nature et au calendrier du projet (court, moyen, long terme).

Les composantes principales du mix sont les suivantes :

1. **Fonds propres** : apportés par les actionnaires ou promoteurs du projet, ils supposent une prise de risque par les investisseurs, qui implique en retour un rendement important. Ils sont souvent nécessaires pour crédibiliser le projet et déclencher d'autres financements.
2. **Quasi-fonds propres** : instruments hybrides (obligations convertibles, comptes courants d'associés...) entre dette et capital, ils offrent une certaine souplesse financière.
3. **Dette (financement externe)** : emprunts bancaires classiques, financements obligataires, prêts spécifiques (Banque des Territoires) dont les prêts sur fonds d'épargne. Leur coût généralement plus faible que les fonds propres. Ils sont remboursables sur une période déterminée, souvent conditionnés par des garanties.
4. **Crédits publics ou subventions**

Par exemple, un projet de construction peut être financé à 30 % par les fonds propres de l'entreprise, à 50 % par un emprunt bancaire, à 10 % par une subvention publique et à 10 % par un apport en compte courant d'associé. Ce **mix de financement** reflète une stratégie financière structurée, visant à rendre le projet viable, attractif pour les financeurs, et équilibré en termes de risques. Par ailleurs, **il s'appuie sur un ratio bien identifié : le *gearing*.**

Le ***gearing*, ou ratio d'endettement net**, mesure le poids de la dette par rapport aux fonds propres d'une entreprise. Cet indicateur est central pour évaluer la **solidité financière** de la structure et sa capacité à honorer ses engagements en cas de difficulté. Pour un directeur général ou une directrice générale, il constitue un **outil de pilotage stratégique**, permettant d'apprécier à la fois la **dépendance vis-à-vis du financement bancaire** et les **marges de manœuvre en matière d'endettement**. Un *gearing* inférieur à 50 % traduit une faible exposition à la dette, tandis qu'un ratio supérieur à 60–66 % signale un niveau d'endettement élevé. Ce seuil d'appréciation peut toutefois varier selon la nature de l'activité menée par l'EPL. Par ailleurs, le *gearing* joue un rôle clé dans l'effet de levier de la dette, car un *gearing* élevé permet à l'EPL de financer une part plus importante de ses investissements par l'endettement, limitant ainsi le recours aux fonds propres. Ainsi, on recherche généralement à maximiser la dette pour ces différentes raisons : c'est la ressource financière la moins chère (à l'exception de la subvention), elle optimise la fiscalité et accroît la rentabilité pour l'actionnaire. Il revient à l'établissement bancaire d'apprécier le niveau d'endettement soutenable.

– Benoît LE PALLEC, directeur général adjoint, XSEA



« S'agissant des financements, nous faisons très fortement appel à la dette, a fortiori quand les taux d'intérêts sont bas. Notre objectif, dans la mesure du possible, est de limiter notre apport en fonds propres à 20%-25% du besoin de financement de nos opérations et de faire appel, pour le solde, à l'emprunt bancaire en sollicitant préférentiellement les établissements qui sont présents à notre capital »

– Mathias DOQUET-CHASSAING, directeur général, Sadev 94



« Le principal défi financier réside dans la gestion d'une trésorerie particulièrement tendue. Deux difficultés majeures se dégagent : (i) les emprunts garantis par les collectivités sont généralement contractés sur 5 ans et liés à la vente de foncier. Toutefois, si ces ventes prennent du retard, l'EPL se trouve dans l'obligation de rembourser sans avoir réalisé la vente, ce qui peut entraîner un déficit opérationnel ; (ii) les lignes de trésorerie sont souvent adossées à des promesses de vente sur des délais très courts, autour de 2 ans, alors que la réitération moyenne des opérations à la SADEV est de 3 ans, créant ainsi un décalage entre les attentes de liquidités et la réalité des ventes »

Rôle spécifique des différents produits financiers : fonds propres, quasi-fonds propres et dette

La structure financière d'une EPL repose sur un arbitrage stratégique entre fonds propres, quasi-fonds propres et dette, chaque produit financier jouant un rôle spécifique dans la couverture des besoins d'investissement.

Les fonds propres constituent le socle financier de l'EPL : ils sont composés du capital social, des réserves et des bénéfices non distribués, et servent à financer l'activité, notamment au démarrage ou lors de phases de développement. Ils offrent une garantie aux tiers (banques, fournisseurs, investisseurs) et assoient la légitimité et la solvabilité de la société, tout en déterminant sa capacité d'emprunt.

Les quasi-fonds propres, tels que les apports en compte courant d'associés, représentent des ressources stables intermédiaires entre fonds propres et dette : ils renforcent la structure financière de l'EPL sans diluer le capital, apportent de la flexibilité et peuvent faciliter l'accès à des financements complémentaires.

Enfin, la dette permet à l'EPL de financer des investissements d'envergure sans mobiliser immédiatement ses ressources propres : elle offre un effet de levier mais nécessite une gestion rigoureuse, car elle doit être remboursée selon un échéancier précis et ne doit pas fragiliser la solvabilité globale de l'entreprise.

Avant d'évaluer les produits financiers les plus adéquats pour chaque projet, les décisions d'investissement doivent être guidées par des **indicateurs de rentabilité** solides, au premier rang desquels figurent le **taux de rentabilité interne (TRI)** et la **valeur actuelle nette (VAN)**. Ces indicateurs permettent par ailleurs de comparer un projet à un autre sur des critères financiers.

La **VAN** permet de mesurer la richesse créée par un projet en actualisant l'ensemble des flux de trésorerie attendus, nets de l'investissement initial. Ainsi une VAN positive signifie que le projet couvre son coût de financement et crée de la valeur ; une VAN négative signifie que le projet n'est pas rentable et détruit de la valeur.

Le **TRI**, quant à lui, est un taux de croissance composé qui calcule le rendement d'un investissement en fonction des flux de trésorerie qu'il génère. Le TRI est donc le taux d'actualisation qui fait en sorte que la VAN sera égale à 0. Dans une logique de **classe d'actifs**, le TRI permet aussi d'intégrer des dimensions essentielles comme le **risque** (variabilité des flux futurs) et la **liquidité** (capacité à convertir rapidement un actif en cash), qui diffèrent fortement selon que l'on mobilise des capitaux propres ou de la dette.

Ainsi, **la structuration financière d'un projet et le choix des instruments de financement doivent être pensés à l'aune de ces indicateurs**. Ce n'est pas seulement la capacité d'un projet à générer des flux futurs qui compte, mais aussi sa capacité à le faire avec un niveau de risque et de liquidité cohérent avec les objectifs et les contraintes de l'EPL.

Par ailleurs, l'arbitrage entre fonds propres et quasi-fonds propres, quand il doit avoir lieu, dépend de plusieurs facteurs, présentés dans le tableau suivant :

Critère	Fonds propres	Quasi-fonds propres
Structure capitalistique	Apport direct en capital	Instrument de dette assimilé au capital
Gouvernance	Influence accrue des actionnaires	Pas de changement dans la gouvernance
Effet sur solvabilité	Très positif	Positif (mais moindre que le capital pur)
Souplesse financière	Pas de remboursement (sauf clause de cession ou de liquidité présente au pacte d'actionnaire)	Remboursement différé, capitalisation possible des intérêts
Coût apparent	Dividende attendu en cas de résultat positif	Intérêt dû quel que soit le résultat de l'EPL, y compris par capitalisation
Vision de l'investisseur	Participe à la gouvernance	Attente de rendement Implication très limitée
Temporalité	Long terme / durable	Moyen/long terme souvent limité à 5–10 ans
Projet sensible / instable ?	Sécurise les partenaires	Actionnaires moins exposés à une dilution ou perte de contrôle

Les enjeux liés à ces sources de financement diffèrent dans le cas d'un portage de projet. **Le recours aux fonds propres est propice au lancement d'un projet à fort enjeu stratégique**, induisant la nécessité de rassurer les financeurs avec un fort « capital social » et d'impliquer durablement les partenaires dans la gouvernance. Dans le cas d'une SEM ou d'une SEMOP, la mobilisation ciblée des fonds propres peut correspondre à une volonté d'ancrer localement l'actionnariat (SEM, SEMOP).

Le recours aux quasi-fonds propres est particulièrement adapté à des projets rentables mais à retour sur investissement différé (immobilier, transition énergétique...). Il peut correspondre à un besoin de renforcer la structure financière sans dilution du capital, et permettre une optimisation du ratio dettes/fonds propres pour emprunter davantage. Enfin, il peut servir à « temporiser », en attendant un refinancement à moyen terme. Par ailleurs, parmi les quasi-fonds propres, les intérêts à l'usage des comptes courants d'associés sont les suivants : (i) rassurer les créanciers, en particulier les banques ; (ii) défiscaliser, pour les EPL, tout ou partie de la charge des intérêts et (iii) obtenir du rendement et de la liquidité, pour l'actionnaire privé qui manque au capital social de l'EPL.

En pratique, ces deux sources de financement sont souvent combinées. De nombreuses structures de l'économie mixte optent ainsi pour un mix fonds propres (pour stabiliser la structure de départ et garantir l'ancrage local) / quasi-fonds propres (pour compléter le financement sans ouvrir le capital à l'excès, tout en rassurant les banques). Le choix du mix fonds propres / quasi-fonds propre dépend donc du **niveau de contrôle** que l'on veut conserver, de la **nature du projet** (mature ou risqué), du **profil des partenaires financiers** (publics, privés, bancaires) et de la **durée de l'investissement** (i.e. du retour économique attendu). L'arbitrage est, dans les EPL, souvent **autant politique que financier** : les équilibres de gouvernance, la vision des élus et les missions d'intérêt général entrent en ligne de compte.

Le financement des investissements peut aussi être mobilisé via l'endettement. Il présente plusieurs **avantages clés** qui justifient son recours dans la structuration financière.

L'endettement **permet de faire valoir un effet de levier** : celui-ci désigne le fait d'utiliser la **dette** pour augmenter la **rentabilité des fonds propres** investis dans un projet. En d'autres termes, si une entreprise se finance partiellement par emprunt, elle peut améliorer le rendement pour ses actionnaires... mais à condition que la rentabilité du projet soit supérieure au coût de la dette. Si la **rentabilité est inférieure au coût de la dette**, l'effet de levier devient **négatif**. A noter, dans l'environnement des EPL, cette notion d'effet de levier est souvent utilisée pour indiquer le **volume d'investissements « financiers »** (fonds propres et dettes) **à partir d'un certain niveau de fonds propres** mobilisés par une ou plusieurs collectivités locales, parties prenantes dans un projet donné.

Aussi, la dette exerce un **pouvoir disciplinaire** sur l'entreprise : en s'endettant, l'EPL contracte une obligation ferme de remboursement selon un calendrier prédéfini. Cette contrainte pousse les gestionnaires à mieux sélectionner les projets, à optimiser leur rentabilité, et à éviter les investissements non productifs.

Saisir les possibilités de subventions

Présentation générique des subventions

Les EPL sont éligibles aux subventions publiques dès lors que leurs projets répondent aux critères d'éligibilité des dispositifs de financement (transition écologique, développement économique, aménagement, etc.). Le statut juridique des EPL ne constitue pas un obstacle à l'obtention de subventions, à condition que le projet soit bien identifié, que l'EPL respecte les règles de concurrence et d'encadrement européen des aides d'État et qu'elle ait la capacité de justifier l'utilisation des fonds (conformité, traçabilité, *reporting*).

Pour les EPL, le recours aux subventions publiques permet de financer des projets structurants sans alourdir leur dette ou leur capacité d'autofinancement, bien qu'elles demeurent minoritaires dans le financement de leurs investissements. Une stratégie de mobilisation de subvention, impulsée par la directrice ou le directeur d'EPL, répond à plusieurs objectifs : optimiser les financements externes pour alléger la charge financière, renforcer la légitimité et la visibilité des projets auprès des partenaires publics, et sécuriser les équilibres économiques des opérations (notamment sur les projets d'intérêt général ou peu rentables à court terme).

Une stratégie de mobilisation des subventions peut être déployée en 5 étapes :

1. **Cartographie des besoins et projets éligibles** : identifier les projets stratégiques de l'EPL, prioriser ceux susceptibles d'être subventionnés (transition énergétique, inclusion sociale, numérique, rénovation urbaine...), évaluer les besoins financiers pour chaque projet.
2. **Veille stratégique sur les dispositifs disponibles** : mise en place d'une **veille proactive** sur les fonds européens (FEDER, FSE, FEADER, etc.), les subventions de l'État (ADEME, ANRU, France 2030, DGFIP, etc.), les aides des collectivités locales (Régions, Départements, EPCI) et les aides spécifiques à certains secteurs (logement, mobilité, culture, etc.) pour lesquelles l'EPL peut être potentiellement éligible. L'EPL peut avoir recours à un cabinet spécialisé ou un chargé de mission interne pour faciliter cette veille.
3. **Structuration de la réponse et ingénierie de projet** : montage de dossiers solides, argumentés, avec une démonstration de l'intérêt général et des externalités positives ; évaluation des indicateurs d'impact (environnemental, économique, social) ; préparation des éléments administratifs : plan de financement, planning, portage juridique, etc.
4. **Mobilisation du réseau de partenaires** : dialogue avec les financeurs publics en amont pour tester la recevabilité des projets ; coordination avec les collectivités (territoire du projet, actionnaire majoritaire) ; création de synergies avec d'autres opérateurs ou EPL pour mutualiser les efforts.
5. **Suivi et reporting** : suivi rigoureux des conventions de subvention (objectifs, échéances, justificatifs), mise en place d'un système de pilotage et de *reporting* interne, anticipation des contrôles (notamment en cas de financements européens ou étatiques).

La mobilisation sur le temps long de subventions, au bénéfice des projets déployés, suppose la diffusion des bonnes pratiques au sein de l'EPL. L'anticipation d'abord : les délais de réponse et d'attribution des

subventions peuvent être longs et peuvent parfois être en décalage avec le calendrier de réalisation du projet porté par l'EPL. La transparence ensuite, avec la nécessité impérieuse d'éviter tout risque de conflit d'intérêts ou de double financement. L'adaptabilité à l'égard de chaque financeur porteur d'exigences spécifiques (juridiques, financières, techniques). Enfin, la communication, qui permet valoriser les projets financés pour renforcer l'image de l'EPL.

En somme, deux aspects sont cruciaux pour les EPL :

- L'articulation avec la collectivité pour laquelle agit l'EPL, dans la mesure où elle est susceptible de percevoir des subventions auxquelles l'EPL en tant que telle n'est pas éligible. Cela suppose de travailler avec les services de la collectivité plus ou moins aguerris à l'exercice.
- La prise en compte d'aléas inhérents aux subventions difficiles à anticiper. En effet, les subventions font souvent l'objet d'arbitrages annuels par les financeurs (Etat notamment), créant de l'incertitude sur le maintien et l'obtention in fine des subventions ciblées, et des délais de recouvrement à étudier et anticiper (quote part avant / après réalisation & délais de paiement).

La directrice ou le directeur d'EPL pilote cette stratégie en donnant l'impulsion politique et stratégique, en mobilisant les équipes (et/ ou partenaires externes) autour d'une logique projet, en assurant la coordination entre l'EPL, les élus et les financeurs et en garantissant la conformité et la bonne utilisation des fonds.

La participation d'équilibre : un effet-levier pour permettre de lever les autres financements

La participation d'équilibre constitue un apport financier essentiel à l'équilibre économique d'un projet confié par contrat de concession par une personne publique à un concessionnaire. Cette participation vise à compenser le déficit d'une opération ou à soutenir des projets à fort impact d'intérêt général, tout en offrant un effet de levier déterminant pour l'ensemble du montage financier.

La participation d'équilibre ne constitue pas une subvention, mais s'inscrit dans le cadre du contrat de concession. Elle vise à rétablir ou maintenir l'équilibre économique d'un contrat, notamment lorsque des évolutions imprévues surviennent et affectent la répartition initiale des risques ou des charges entre les parties. Ce dispositif, négocié entre l'autorité concédante et son concessionnaire, permet une adaptation des relations contractuelles afin de garantir la pérennité et la viabilité d'un projet, sans pour autant relever d'une subvention publique.

En couvrant une part significative des coûts, la participation d'équilibre rassure les autres partenaires financiers (banques, investisseurs, collectivités), qui peuvent alors s'engager plus sereinement dans le financement du projet. Elle permet ainsi de :

- **Réduire le niveau d'endettement** de l'EPL et d'alléger la charge financière liée au projet,
- **Améliorer la solvabilité** du projet et donc les conditions d'emprunt,
- **Faciliter la mobilisation de fonds privés** ou de prêts bancaires, qui bénéficient d'un effet levier direct grâce à la présence de subventions publiques.

– Agnès PEREZ, directrice générale, CITIVIA SPL et SEM



« La contribution des collectivités aux opérations portées par les SPL représente aujourd'hui en moyenne entre 15 % et 17 % du plan de financement, avec des variations selon la nature des opérations et des contrats. Dans un contexte de fortes tensions budgétaires du côté des collectivités, il devient stratégique de réduire les niveaux de participation publique attendue. Dans un contexte économique tendu, cela impose aux EPL d'adapter les montages financiers des opérations pour intégrer la pression budgétaire des collectivités »

– Mathieu JULLIEN, directeur du Pôle finances, Brest en vue



« Les liens avec les services opérationnels de la collectivité sont étroits. Cette relation de confiance permet d'aborder ensemble des projets exigeants. Dans certains cas, nous portons des opérations de rénovation que la collectivité ne peut assumer seule : le co-investissement devient alors un levier pour concrétiser des projets qui, autrement, resteraient en suspens »

Les programmes nationaux de soutien au financement

Les programmes nationaux de soutien au financement constituent une opportunité pour les collectivités, et leurs EPL, de renforcer leur capacité à financer des projets structurants, innovants ou à fort impact social et environnemental. Ces dispositifs permettent d'alléger la charge financière propre des EPL, de sécuriser la viabilité économique de leurs opérations d'intérêt général et de valoriser leur action auprès des partenaires publics et privés. En mobilisant ces financements, les EPL peuvent accélérer la réalisation de projets qui répondent aux besoins du territoire, tout en diversifiant leurs sources de financement et en optimisant leur structure financière. Cependant, chaque dispositif présente des spécificités et des limites juridiques qu'il convient de bien connaître pour garantir la conformité et la réussite des projets. Voici, pour chaque dispositif majeur, un éclairage sur les opportunités offertes et les contraintes à prendre en compte :

Dispositif / Objectif	Domaine	Modalités de financement	Bénéficiaire	Conditions d'accès pour l'EPL
Nouveau Programme National pour le Renouvellement Urbain	Rénovation urbaine, développement économique des quartiers prioritaires	Subventions & prêts bonifiés	Collectivités, bailleurs, EPL (en maîtrise d'ouvrage déléguée)	EPL peut être opérateur si intégrée au projet validé par l'ANRU, via convention avec la collectivité
Action Cœur de Ville	Rénovation urbaine et développement économique des villes moyennes	Prêts à long terme, investissement en minoritaire, garantie financière	Collectivités, EPL (en qualité de mandataire)	EPL doit être mandatée par une collectivité ACV pour agir en tant qu'aménageur ou bailleur
Territoires d'Industrie	Revalorisation industrielle des territoires, ré-industrialisation	Co-financement études ; investissements en FP ou QFP, prêts de moyen et long terme ; offre d'amorçage ; Plan France 2030	Collectivités, entreprises, EPL (par convention)	EPL doit être identifiée comme opérateur dans le contrat de projet local ; inscription possible via les Comités Locaux
Petites Villes de Demain	Revitalisation des petites centralités (moins de 20 000 habitants), amélioration attractivité locale et renforcement services aux habitants	Offre en ingénierie, prêt, investissement en minoritaire	Communes, interco, opérateurs publics ou parapublics	EPL peut porter des projets, si elle est mandatée par une commune labellisée PVD

Dispositif / Objectif	Domaine	Modalités de financement	Bénéficiaire	Conditions d'accès pour l'EPL
Avenir Montagnes	Transition écologique et développement touristique durable en montagne	Offre en ingénierie (co-financement à 75% de chefs de projets territoriaux), prêts, investissements	Collectivités, syndicats mixtes, EPL locales (en qualité de mandataire)	EPL peut intervenir comme opérateur si mandatée ou intégrée dans un projet local labellisé
Edurénov	Rénovation énergétique des écoles	Offre de ressources, conseils et retours d'expérience, offre en ingénierie, <i>Intracting</i> ¹ , Edu Prêt ²	Collectivités, EPL (notamment en SEM énergie ou construction et EPL d'efficacité énergétique)	EPL peut intervenir comme maître d'ouvrage ou tiers-financeur, si conventionnée avec la collectivité
Investissement d'Avenir	Recherche, innovation, formation, industrie, transition écologique et énergétique	Subventions d'investissements	Organismes publics, entreprises	EPL peut candidater si elle agit dans l'innovation, l'énergie ou la formation (cas des SEM ou SPL thématiques)

Les subventions d'investissement

Les subventions auxquelles peuvent prétendre les EPL sont, en principe, attribuées en considération des projets qu'elles portent, indépendamment de leur forme sociale. L'éligibilité des EPL à différents dispositifs d'aide, qu'il s'agisse de fonds européens ou d'aides nationales, dépend principalement de la nature, des objectifs et des retombées du projet présenté, ainsi que du respect de critères spécifiques liés à l'activité, à la taille ou à la localisation de l'entreprise. Ainsi, la règle générale veut que ce soit la conformité du projet aux critères d'éligibilité qui conditionne l'octroi d'une subvention, et non la seule forme juridique de la structure.

Toutefois, le législateur a prévu des dispositifs particuliers au bénéfice des EPL, et plus spécifiquement des SEM, par l'intermédiaire des articles L.1523-5 et L.1523-7 du Code général des collectivités territoriales. Ces articles permettent aux collectivités territoriales et à leurs groupements d'accorder des subventions ou des avances directement aux SEM pour des opérations de construction ou de gestion de logements sociaux (L.1523-5), ou pour des programmes d'intérêt général à vocation économique ou de gestion de services communs aux entreprises (L.1523-7). Ces dispositifs dérogent au principe général en autorisant l'attribution d'aides publiques spécifiquement en raison de la qualité d'EPL et de la mission d'intérêt général poursuivie, sous réserve de la conclusion d'une convention précisant les modalités d'utilisation et de contrôle des fonds. Ainsi, si la qualité d'EPL ne confère pas en soi un droit général à subvention, les articles L.1523-5 et L.1523-7 du CGCT ouvrent la possibilité de dispositifs spécifiques permettant l'attribution d'aides publiques ciblées, venant ainsi compléter le régime de droit commun fondé sur l'examen des projets présentés.

Toutefois, il convient de nuancer l'importance des subventions dans le financement des EPL. D'après une étude menée par la Fédération des élus des EPL³, celles-ci ne constituent que le troisième levier de financement mentionné par les directeurs et directrices d'EPL, après l'autofinancement et les emprunts bancaires.

¹ Produit financier permettant au porteur de projet de rembourser son prêt en payant des mensualités équivalentes aux économies d'énergie générées par les travaux, sur une durée maximale de 13 ans

² Prêt à longue durée sur fonds d'épargne. Les collectivités bénéficient : (i) d'un amortissement de 20 à 60 ans ; (ii) d'un taux bonifié de 3% ; (iii) d'un taux fixe compétitif

³ Financement des EPL, Fédération des élus d'EPL

– Franck CARO, directeur général, SPLA-IN Aix Marseille Provence



« Sur le Grand Centre-Ville de Marseille, la SPLA-IN Aix Marseille Provence (SPLA-IN AMP) intervient à l'échelle de cinq îlots démonstrateurs. Son action vise notamment la requalification lourde d'environ 180 immeubles dégradés (dont 70% est destiné à la production de logements locatifs sociaux) et le réaménagement de l'espace public de proximité. Ce programme d'ampleur est conduit essentiellement dans le cadre de concessions d'aménagement principalement financées par des fonds publics via des participations des concédants (Métropole Aix-Marseille-Provence et EPA Euroméditerranée) et des subventions de l'ANRU »

En conclusion, les subventions nationales, locales, générales ou sectorielles offrent aux EPL des opportunités majeures pour financer leurs projets stratégiques, mais elles imposent également des contraintes juridiques et opérationnelles strictes. Les EPL doivent donc anticiper ces limites dès la phase de montage de leurs projets, afin de maximiser leurs chances de succès et de minimiser les risques juridiques et financiers.

Les programmes européens

Les programmes européens représentent également une opportunité majeure pour les EPL de diversifier et de sécuriser leurs sources de financement, tout en soutenant des projets à fort impact territorial, social ou environnemental. Grâce à des fonds importants et à des dispositifs adaptés aux enjeux régionaux, les EPL peuvent bénéficier d'un accompagnement financier pour leurs projets structurants, innovants ou d'intérêt général. Cependant, l'accès à ces financements est soumis à un cadre réglementaire strict et à des procédures exigeantes, ce qui impose une organisation et une anticipation rigoureuses dès la phase de montage des projets.

Un guide consacré aux financements européens a été publié par la Fédération des Entreprises Publiques Locales en juillet 2024. Il est accessible via le lien suivant : [Les financements européens à la portée des SEM, des SPL et des SEMOP.](#)

Le tableau ci-dessous propose un premier aperçu synthétique des dispositifs de financement européens actuellement disponibles.

Fonds	FEDER Fonds européen de développement régional	FSE+ Fonds social européen plus	FEADER Fonds européen agricole pour le développement rural
Objectif / Domaine	Réduire les disparités régionales, soutenir le développement économique, social et territorial	Renforcer la cohésion sociale, l'inclusion, l'emploi, la formation, l'insertion professionnelle, lutte contre la pauvreté	Soutenir le développement rural, l'agriculture, la forêt, l'environnement, la transition écologique dans les territoires ruraux
Projets éligibles	Innovation, R&D, compétitivité PME, transition énergétique, mobilité durable, aménagement urbain, numérique, culture, tourisme, réhabilitation énergétique, etc.	Formation professionnelle, accompagnement vers l'emploi, inclusion sociale, innovation sociale	Développement local, préservation de la biodiversité, diversification économique, gestion de l'eau, valorisation des espaces naturels

Fonds	FEDER Fonds européen de développement régional	FSE+ Fonds social européen plus	FEADER Fonds européen agricole pour le développement rural
Taux de cofinancement	Jusqu'à 85 % (régions moins développées), 60-70 % (régions en transition), 50 % (régions plus développées)	Variable selon région et thématique	Variable selon projet et région
Conditions d'accès	Critères d'éligibilité stricts : inscription dans les priorités régionales, impact, durabilité, respect des objectifs européens (ex. : au moins 30 % pour la transition écologique), capacité technique et financière du porteur	Critères d'éligibilité définis par autorités de gestion régionales ou nationales, démonstration de l'impact social et de la contribution aux objectifs européens	Critères d'éligibilité spécifiques à la ruralité, à la durabilité et à l'impact territorial, inscription dans les programmes de développement rural
Contraintes / Particularités	Appels à projets concurrentiels, montage de dossiers complexe, reporting et contrôles, justification des dépenses, récupération des fonds en cas de non-respect, préfinancement nécessaire, non-cumul avec certains autres fonds	Procédures exigeantes : montage de dossiers, reporting régulier, contrôles a posteriori, récupération des fonds possible, taux de cofinancement variable	Obligations de reporting, contrôles, justification des dépenses, récupération des fonds en cas de non-respect

En conclusion, les programmes européens offrent aux EPL des opportunités importantes pour financer des projets d'intérêt général, innovants ou à fort impact territorial. Cependant, ils imposent des contraintes juridiques et opérationnelles strictes : critères d'éligibilité, taux de cofinancement variables, procédures concurrentielles, reporting et contrôle exigeants, et risque de récupération des fonds en cas de non-respect des engagements. Les EPL doivent donc bien anticiper ces contraintes pour maximiser leurs chances de succès et minimiser les risques juridiques et financiers.

Les crédits d'ingénierie

Les crédits d'ingénierie permettent de financer des études et prestations essentielles à la préparation et à la réussite des projets portés par les EPL en amont de l'investissement. On peut distinguer deux grands niveaux d'ingénierie soutenus : **(i) l'ingénierie stratégique et préalable à la création ou au développement d'un outil** et **(ii) l'ingénierie opérationnelle ou technique pour l'instruction et la mise en œuvre de projets**.

Premièrement, ces crédits financent des études amont destinées à poser les bases du projet : définition des besoins du territoire, analyse d'opportunité et de faisabilité, cadrage stratégique, choix du montage juridique, évaluation de la capacité financière du maître d'ouvrage, identification des financements mobilisables et estimation des grandes masses budgétaires. **Ces prestations sont cruciales pour garantir la qualité, la crédibilité et la solidité du projet** dès l'origine et pour sécuriser l'adhésion des partenaires financiers. A titre d'exemple, la **Banque des Territoires** propose une offre d'appui en ingénierie pour la création de foncières de redynamisation avec pour objectif de faciliter les opérations de restructuration immobilière des commerces et la création de locaux d'activités.

Dans un second temps, il s'agit ici de prestations plus techniques ou spécialisées, nécessaires à la bonne exécution des projets une fois la décision de lancement prise. Ces crédits financent notamment : l'assistance à la conception technique détaillée, le suivi des procédures réglementaires, la structuration juridique et financière fine des opérations, ou encore l'appui au pilotage des projets jusqu'à leur réalisation. A titre d'exemple, la **Banque des Territoires** propose une offre d'ingénierie opérationnelle des foncières de redynamisation avec un cofinancement à 100% des études techniques et économiques pour les collectivités et à 80% des études de projet pour les foncières.

Mobiliser le produit financier adéquat

Les fonds propres

Les **fonds propres** sont des **ressources stables apportées par les actionnaires**, sans obligation de remboursement, mais disposant en contrepartie d'un niveau de rentabilité élevé et d'une cession possible à un tiers. Ils permettent de financer le **besoin initial** d'un projet ou d'une structure, et constituent un **socle de solvabilité**. Les fonds propres constituent la condition indispensable pour que les créanciers financiers s'engagent. Les éléments constitutifs des fonds propres sont : **le capital social** (apport en numéraire ou en nature), **les réserves**, **les résultats non distribués** (autofinancement), **l'apport en compte courant bloqué** (sous conditions).

La constitution des fonds propres : participations et apports

La constitution des fonds propres dans les EPL repose sur plusieurs composantes et peut être divisée entre : **(i) fonds propres d'origine externe** et **(ii) des fonds propres d'origine interne**.

Les fonds propres d'origine externe sont principalement obtenus par **le capital social** et assimilé (prime d'émission, etc.). Le capital social est constitué **d'apports en numéraire** (argent) **ou en nature** (biens, équipements, terrains) et doit respecter les seuils réglementaires du droit commun des sociétés anonymes, applicables aux EPL :

1. 37 000 € minimum ;
2. 150 000 € pour les sociétés ayant un objet d'aménagement ;
3. 225 000 € en cas d'appel public à l'épargne ou d'opérations immobilières de vente ou de location.

Ce capital doit être calibré non seulement pour satisfaire ces obligations légales, mais aussi pour absorber les premiers investissements et couvrir le besoin en fonds de roulement.

Par ailleurs, pour les EPL d'aménagement, de logement et plus généralement les sociétés patrimoniales, les minimums légaux sont bien inférieurs au besoin réel en fonds propres.

Type de fonds propres	Description	Exemples
Réserves	Trois types de réserves alimentées par les résultats bénéficiaires	
- Légales	5 à 10% du bénéfice de l'EPL, jusqu'à 10% du capital social	Obligation légale
- Statutaires	Prévues dans les statuts de l'EPL, avec des conditions d'alimentation et d'utilisation	Renouvellement d'équipements, participation à des projets stratégiques...
- Facultatives	Constitution libre par décision des associés pour renforcer les capitaux propres	Investissements futurs, sécurité financière
Résultats non distribués	Bénéfices réinvestis au lieu d'être versés en dividendes	Autofinancement de nouveaux projets, renforcement des fonds propres
Apport en compte courant bloqué	Apport des actionnaires ne faisant pas partie du capital social mais bloqué pour une durée significative	Complément de fonds propres longs sous conditions : blocage, transparence, non-remboursement à court terme

La rémunération des fonds propres : dividendes, cession de titres, liquidation

Par ailleurs, lors d'un apport en fonds propres, les actionnaires d'une EPL peuvent attendre une rémunération de leur engagement financier sous différentes formes.

- **Sous la forme de dividendes.** Ils sont distribués en proportion des parts détenues et constituent le mode classique de rémunération des capitaux investis. Leur distribution est décidée en assemblée générale, sur proposition du conseil d'administration, après affectation du résultat.
- **Sous la forme de plus-value sur cession de titres.** Cette dernière peut intervenir en cas de revente de parts sociales ou d'actions et selon la valorisation des titres, qui dépend entre autres de la rentabilité, du patrimoine de l'EPL, et de ses perspectives de développement.
- **Sous la forme d'un boni de liquidation.** Il constitue un excédent d'actif après paiement des dettes et le remboursement des apports des associés. Le cas échéant, le boni est redistribué aux actionnaires selon leur quote-part dans le capital.

Le risque supporté par les fonds propres : la gouvernance (Pacte d'associé)

Les actionnaires, en engageant leurs fonds propres, acceptent un niveau de risque supérieur à celui des prêteurs : en cas de difficulté, ils sont les premiers exposés à la perte en capital. C'est pourquoi les relations entre actionnaires doivent être encadrées, notamment via un **pacte d'associés** (ou pacte d'actionnaires). Ce document contractuel complète les statuts de l'entreprise publique locale et permet de fixer **des règles de gouvernance**, par la création de comités stratégiques, modalités de désignation des représentants au conseil d'administration, prise de décisions collectives... Par ailleurs, ce document permet de préciser la politique de distribution de la société (dividendes, etc.), et **les mécanismes de sortie** ou de cession encadrée des titres. Le pacte peut également permettre de préciser les engagements financiers des actionnaires (ex. : réengagements en cas d'augmentation de capital). Contrairement aux statuts, le pacte n'est opposable qu'aux signataires, mais il constitue un outil précieux pour sécuriser les relations entre actionnaires publics et privés, clarifier les objectifs communs et prévenir les conflits.

En conclusion, le financement par les fonds propres possède de nombreux avantages : l'absence d'obligation de remboursement, le renforcement de la solidité financière, un effet levier pour accéder à d'autres financements et une amélioration de la notation bancaire. **Ainsi que des inconvénients** : la dilution du capital (si ouverture à des partenaires), pouvant conduire à une perte partielle de contrôle, et l'attente d'une rémunération sous la forme d'une distribution de dividendes, qui reste rare.

– Mathias DOQUET-CHASSAING, directeur général, Sadev 94



« La mobilisation des fonds propres constitue un levier essentiel pour le pilotage stratégique d'une EPL. Dans le cas de la SADEV94, la quasi-totalité des fonds propres est actuellement engagée dans des opérations en cours, ce qui limite sa capacité à financer des études amont ou à sécuriser des positions foncières. Cette contrainte est d'autant plus marquée dans un contexte de forte tension sur les prix du foncier, qui augmente les besoins de mobilisation en fonds propres en phase amont »

– Benoît LE PALLEC, directeur général adjoint, XSEA



« Chaque projet susceptible de faire l'objet d'un investissement est soumis à un examen en comité d'investissement, composé du président de l'EPL, du directeur, de deux représentants de Lorient Agglomération et de deux représentants de la Caisse des Dépôts et Consignations. Sur la base des critères qualitatifs et quantitatifs définis dans le pacte d'actionnaires, le comité rend un avis favorable ou défavorable sur le projet »

Les quasi-fonds propres

Les quasi-fonds propres sont des financements **intermédiaires entre les fonds propres et la dette**, qui **renforcent les capitaux permanents** sans être assimilés à des apports en capital. Les titres participatifs, les obligations convertibles en actions, les avances en compte courant d'associés subordonnées et bloquées, et les titres et prêts subordonnés sont considérés comme des quasi-fonds propres.

Les formes de quasi-fonds propres

Tout d'abord, les quasi-fonds propres peuvent prendre la forme **de titres participatifs**. Les titres participatifs sont sans droit de vote et rémunérés contractuellement par une partie fixe, qui peut éventuellement être complétée par une partie variable sur un élément de l'EPL (chiffre d'affaires, bénéfice...). Les titres participatifs sont des créances de dernier rang, ce qui sous-tend un remboursement conditionné au règlement préalable de toutes les autres dettes.

Les quasi-fonds propres peuvent aussi prendre la forme d'obligations remboursables ou convertibles en actions. Ces instruments permettent un financement à terme fixe, avec la possibilité pour l'émetteur ou le porteur de convertir tout ou partie du montant en actions. Cela offre de la souplesse, notamment dans une perspective de montée progressive au capital.

De leur côté, les avances en compte courant d'associé (CCA) subordonnées et/ou bloquées sont aussi catégorisées comme des quasi-fonds propres. Souvent utilisées dans les EPL, ces avances doivent être rendues indisponibles contractuellement pour être considérées comme assimilables à des fonds propres. En pratique le blocage des CCA est un procédé par lequel les associés s'engagent à ne pas demander le remboursement pour une durée déterminée. **Elles reflètent l'engagement durable des actionnaires**, publics ou privés, et sont **mobilisées notamment lorsque l'obtention d'un prêt en dépend**. En effet, les établissements bancaires peuvent demander le blocage des comptes courants pendant une certaine durée afin d'apporter des garanties supplémentaires. Les avances en CCA bloquées permettent donc d'apporter des garanties sans avoir à procéder à des augmentations de capital qui peuvent être longues et conduisant à la dilution du capital. Il est à noter que les collectivités ne peuvent octroyer de CCA au-delà de 2 ans renouvelables une fois.

Enfin, les titres et prêts subordonnés fonctionnent comme des dettes classiques mais intègrent une clause de subordination dans la priorité de remboursement. Effectivement, ils seront toujours remboursés après les autres créanciers, à l'exception des titres participatifs. Ce type de prêt peut être contracté auprès d'actionnaires ou d'institutions publiques.

La rémunération des quasi-fonds propres

Contrairement aux fonds propres classiques, **les quasi-fonds propres donnent généralement lieu à rémunération contractuelle**. Celle-ci prend la forme d'intérêts fixes ou variables, définis au moment de l'émission ou de la mise à disposition des fonds. Dans une logique prudente, les taux appliqués peuvent être indexés sur des références de marché peu risquées, telle que **le Taux de l'Échéance Constante (TEC)**, considéré comme un **taux sans risque**. Ce choix vise à concilier attractivité pour

les apporteurs et soutenabilité pour l'EPL. Selon la forme juridique choisie, la rémunération peut également inclure des primes de remboursement ou des mécanismes de participation aux résultats, ce qui renforce l'intérêt économique pour l'investisseur.

Le risque supporté par les quasi-fonds propres

En raison de leur subordination, les quasi-fonds propres comportent un niveau de risque supérieur à celui des dettes classiques. En cas de difficulté financière, leur remboursement peut être différé voire compromis. Cela les rapproche, du point de vue des investisseurs, des fonds propres tout en conservant certaines caractéristiques de la dette. Pour l'EPL, recourir aux quasi-fonds propres permet de renforcer son profil de solvabilité auprès des prêteurs sans alourdir sa structure de gouvernance. Toutefois, une gestion rigoureuse des échéances et des clauses contractuelles s'impose.

Les sociétés publiques locales (SPL), du fait de leur actionnariat exclusivement public, ont un accès plus restreint aux instruments classiques de marché. Les quasi-fonds propres sont alors un levier essentiel, notamment les avances en compte courant bloquées entre collectivités actionnaires, pour soutenir l'activité sans recourir immédiatement à une augmentation de capital. Cela offre de la flexibilité tout en respectant le cadre juridique de ces structures.

En conclusion, le financement de l'EPL par des quasi-fonds propres a de nombreux avantages : pas de dilution du capital, renforcement de la solvabilité sans modifier la gouvernance, souplesse dans le remboursement (échéances différées, intérêts capitalisables...). **Mais aussi des inconvénients nécessitant un arbitrage :** remboursement à terme (souvent *in fine*), taux d'intérêt parfois plus élevé que les dettes classiques, moins de stabilité que les vrais fonds propres.

La dette

Les différentes formes de dette

Les **financements bancaires classiques** désignent les prêts accordés par les banques à une EPL pour financer ses besoins d'investissement (immobilier, matériel, développement) ou de trésorerie.

Parmi les types **principaux de financements bancaires, les prêts d'investissement** financent le moyen ou le long terme. Ils servent à acquérir ou à construire un bien durable (machine, bâtiment) et sont généralement amortissables selon un échéancier fixe (mensuel, trimestriel) ; leur remboursement peut être *in fine*.

Les **crédits de trésorerie / découvert bancaire**, déjà abordés, permettent à l'EPL d'assumer ses engagements court terme, et de faire face à des besoins ponctuels de liquidité. Plus coûteux (taux d'intérêt élevé), ils sont souvent renouvelables chaque année. Ils ne sont généralement pas fléchés sur un projet en particulier, sauf sanctuarisation de comptes bancaires imposée dans un dispositif contractuel (exemple : concession).

Dans le cas du **crédit-bail (leasing)**, la banque finance un bien que l'entreprise utilise en location, avec possibilité d'acquérir ledit bien à la fin du contrat.

Avantages : l'apport de fonds importants sans diluer le capital, des conditions négociables (durée, taux, garanties). Le financement bancaire permet en outre de financer des projets de croissance.

Inconvénients : nécessité de garanties (caution, hypothèque...), qui suppose, pour les EPL, une gestion à part entière (lien avec les collectivités actionnaires et/ou autorités concédantes/contractantes, anticipation du planning de leurs instances de décision, respect des ratios prudentiels (loi Galland). Le remboursement des dettes est naturellement obligatoire, même si l'activité baisse. Le poids de l'endettement dans les ratios financiers (impact sur la solvabilité) est à anticiper systématiquement (prospective financière avec scénarios optimistes/réalistes/pessimistes).

– Mathias DOQUET-CHASSAING, directeur général, Sadev 94



« Le financement des opérations d'aménagement repose sur une articulation entre emprunts de long terme et lignes de trésorerie de court terme. La SADEV 94 illustre cette évolution : historiquement centrée sur des emprunts classiques pour financer ses opérations, elle recourt aujourd'hui de manière croissante à des lignes de trésorerie. Celles-ci permettent de mieux ajuster les financements aux besoins réels, en particulier pour absorber les décalages entre les dépenses engagées et les recettes attendues »

La rémunération de la dette

La rémunération de la dette repose principalement sur le versement d'intérêts, qui constituent le coût du capital emprunté pour l'entreprise publique locale. Ces intérêts peuvent être structurés selon différentes modalités.

A **taux fixe**, le coût de la dette est constant sur toute la durée du prêt, offrant une visibilité budgétaire appréciable, notamment dans un contexte de stabilité ou de hausse anticipée des taux d'intérêt.

À l'inverse, un **taux variable** est indexé sur un indice de marché (comme l'Euribor), auquel s'ajoute une marge contractuelle. Cette formule expose l'EPL aux fluctuations du marché, mais peut s'avérer avantageuse en cas de baisse des taux.

Enfin, les **taux révisables** constituent une solution intermédiaire : le taux est fixe sur une période donnée mais révisé périodiquement en fonction des conditions économiques.

Le choix entre ces options dépend de la stratégie financière de l'EPL, de sa capacité à supporter le risque de taux, et de ses perspectives de recettes. Cette rémunération, bien que constituant une charge, est fiscalement avantageuse car elle est déductible du résultat imposable, réduisant ainsi le coût net de la dette pour l'EPL.

Le contrat de prêt (covenants, garanties)

Le contrat de prêt encadrant l'endettement de l'EPL ne se limite pas à la fixation du montant emprunté et du taux d'intérêt. Il contient souvent des **covenants bancaires**, clauses spécifiques visant à sécuriser les intérêts du prêteur. Ces covenants peuvent prendre plusieurs formes : des **engagements financiers**, exigeant par exemple le respect de ratios financiers à la clôture annuelle des comptes (niveau d'endettement, couverture des intérêts...) ; des **obligations d'information**, imposant à l'EPL de signaler tout changement de structure juridique, d'actionnariat ou tout nouveau projet stratégique majeur ; et enfin, des **restrictions opérationnelles**, telles que la limitation des investissements, l'interdiction de se porter garante pour un tiers, ou l'affectation prioritaire de la trésorerie excédentaire au remboursement de la dette (*Excess Cash-Flow*). En cas de non-respect, le prêteur peut exiger le **remboursement anticipé du capital restant dû**.

Dans le cas spécifique des EPL, les conditions de prêt sont également influencées par les **garanties apportées par les collectivités territoriales**. Ces garanties publiques, inscrites en **engagements hors bilan**, réduisent le risque perçu par les établissements prêteurs, ce qui peut se traduire par des **conditions de financement plus favorables** (taux d'intérêt réduits, maturités allongées).

Toutefois, ces garanties sont encadrées par la **loi Galland**, qui impose trois règles prudentielles :

1. **Capacité à garantir « globale »** : l'annuité à échoir (dette propre et dette garantie) ne peut excéder 50% des recettes de fonctionnement de la collectivité.
2. **Capacité à garantir « individuelle »** : aucun débiteur (en un ou plusieurs emprunts) ne doit représenter plus de 10% de la capacité à garantir de la collectivité (soit 5% des RRF).
3. **Plafonnement du taux d'intervention** : la garantie est plafonnée par emprunt à 50% du CRD, sauf : opérations d'aménagement (plafond à 80%) ; logement social (plafond à 100%).

– Mathias DOQUET-CHASSAING, directeur général, Sadev 94



« Aujourd'hui, avec la concentration de la compétence aménagement au sein des EPT en Ile-de-France, on atteint beaucoup plus rapidement les ratios d'endettement autorisés dans la loi Galland. Ainsi, la mobilisation des emprunts peut devenir plus complexe, même si, dans notre cas, nous proposons que les emprunts soient co-garantis par les EPT et les villes »

Enfin, il convient de mentionner l'existence de **prêts réglementés** destinés aux EPL, proposés par des institutions publiques (comme la Banque des Territoires), à des conditions standardisées et souvent plus avantageuses. Ces offres constituent une alternative stratégique pour les EPL, notamment pour les projets à forte dimension publique ou territoriale.

Les financements spécifiques de la Caisse des Dépôts et Consignations

La Banque des Territoires (groupe Caisse des Dépôts) est un acteur majeur du financement des EPL (SEM, SPL, SEMOP), et se positionne en tant que partenaire de long terme.

Financements en fonds-propres et quasi-fonds propres

Elle accompagne le développement territorial par des financements adaptés au statut hybride (public/privé) des EPL. Les financements en fonds propres, déjà évoqués, aboutissent à une participation minoritaire ou de référence de la Banque des Territoires dans les SEM (la Banque des Territoires ne peut pas entrer au capital des SPL). Ils permettent de stabiliser la structure financière, de renforcer la gouvernance, de sécuriser l'effet levier auprès des autres investisseurs. Ils concernent des investissements ciblés dans les domaines d'intérêt général : aménagement, logement social, transition énergétique, infrastructures sociales, mobilités... Les financements en quasi-fonds propres de la Caisse des dépôts et consignations prennent principalement la forme de comptes courants d'associés, qui permettent de renforcer la structure financière sans dilution immédiate du capital. Ce mode de financement est plébiscité pour des projets à forte intensité capitalistique ou à retour différé (immobilier, énergie...).

Financements en prêts

La Banque des Territoires intervient également pour une grande part en prêts de long terme sur fonds propres ou sur fonds d'épargne.

Les prêts sur fonds propres de la Banque des Territoires sont adaptés aux **projets rentables ou innovants**. Ils sont à taux fixes ou variables selon le projet. Leur durée est généralement comprise entre 5 et 20 ans.

La Banque des Territoires déploie également des financements de long terme en mobilisant la ressource des fonds d'épargne (Livret A et LDDS).

Ces prêts constituent une spécificité de l'offre de la Caisse des dépôts et sont mobilisés pour financer des projets d'intérêt général, en accord avec la raison d'être de l'établissement public et ses thématiques prioritaires : logement social, mobilité décarbonée, rénovation énergétique et construction performante de bâtiments dont pour le secteur de la santé et l'éducation, énergies renouvelables.

L'offre de prêts au secteur public local se décline en 3 produits :

- **Prêts au secteur public local** : ces prêts accompagnent le financement d'infrastructures de long terme sur des maturités supérieures à 25 ans (restructuration d'hôpitaux, acquisition de matériel roulant, rénovation des bâtiments éducatifs, développement de réseaux de géothermie profonde, ...).

- **Prêts GAIA** : ces prêts visent à financer le portage foncier et les éventuels travaux de viabilisation des terrains pour y développer à terme des logements sociaux, des projets de redynamisation urbaine, de résorption de friches ou l'implantation d'industries stratégiques. Les structures de portage foncier dont sont actionnaires les EPL, par exemple leurs filiales, sont également éligibles.
- **Prêts Renouvellement Urbain (PRU)** : proposés sur des maturités de 5 à 30 ans, ces prêts ont pour vocation de soutenir des projets implantés en géographie prioritaire : quartiers prioritaires de la ville, dans les communes lauréates des programmes « Action Cœur de Ville » ou « Petites Villes de demain ».

Ces prêts sont indexés au taux révisable du Livret A.

Grâce à un partenariat noué entre la Banque des territoires et la Banque Européenne d'investissement (BEI), les Sociétés publiques locales peuvent sous réserve d'éligibilité des projets financés bénéficier d'un prêt à taux fixe sur des maturités de 15, 20 ou 25 ans.

Autres activités historiques de la Caisse des Dépôts et Consignations

Autre spécificité de la Caisse des Dépôts, la mobilisation possible d'**outils complémentaires, facilitant l'émergence et le déploiement des projets portés par les EPL**, et donc de premier intérêt pour leurs directrices et directeurs. Ainsi, la **fiducie (fiducie-sûreté), dispositif juridique** de plus en plus utilisé dans les montages complexes, permet à l'EPL de transférer temporairement un actif (ou un flux) à un fiduciaire (la Caisse des Dépôts ou une filiale) à des fins de **garantie**. L'objectif de ce dispositif est de **sécuriser les financeurs** tout en gardant le contrôle du projet. A vertu d'exemple, la fiducie sur des revenus futurs (loyers, recettes d'exploitation), utilisée comme garantie pour un prêt bancaire, peut être citée. La fiducie renforce la bancabilité du projet, permet de contourner des blocages liés à l'insuffisance de garanties classiques, et constitue un outil souple, sécurisé juridiquement.

Les consignations sont, quant à elle, un service historique de la Caisse des Dépôts. Elles permettent, comme l'indique leur nom, de consigner des fonds dans un cadre sécurisé. Plusieurs cas d'usage-type justifient la mise en œuvre de ce dispositif, applicables au EPL : litiges fonciers ou commerciaux, réserves de garanties dans un contrat, indemnités à verser mais en attente de décision judiciaire. Les consignations peuvent se révéler utiles dans des projets **d'aménagement** ou de **gestion déléguée**, pour **sécuriser des engagements contractuels** (ex : loyers différés, dépôts de garantie d'un délégataire). Autres **cas d'usage** : mise sous séquestre de fonds pendant une procédure, sécurisation de dépôts dans une SEMOP ou dans le cadre d'une vente conditionnelle de foncier.

Type de financement	Objectif principal	Avantages clés
Fonds propres	Renforcer les fonds stables, ancrer l'EPL localement	Gouvernance, effet levier
Quasi-fonds propres	Financer sans diluer le capital	Solvabilité, souplesse
Dette	Financer l'investissement à court, moyen ou long terme	Taux attractifs, adaptés à la maturité du prêt
Fiducie	Offrir une garantie non classique	Sécurise les prêteurs, utile pour projets risqués
Consignations	Gérer des fonds liés à un aléa ou à un contentieux	Sécurité juridique et neutralité

Adopter une gestion dynamique de ses financements

L'augmentation de capital

La valorisation des titres

Une augmentation de capital est une **opération financière** qui vise à **renforcer les fonds propres** d'une société en **émettant de nouvelles actions** (ou titres assimilés) souscrites par des investisseurs, nouveaux ou existants.

Les objectifs d'une augmentation de capital sont de deux ordres : le renforcement de la structure financière (amélioration des ratios d'endettement [*gearing*] et de solvabilité), et le rétablissement des capitaux propres en cas de perte (obligation légale si < 50% du capital social). Une augmentation de capital permet d'**accroître la trésorerie** (et donc de financer de nouveaux projets, du développement, une acquisition), de couvrir des besoins en BFR ou d'anticiper des difficultés de trésorerie, et de gagner ainsi en **en autonomie stratégique** (réduction de la dépendance à l'égard de la dette bancaire et renforcement de la capacité à **investir ou pivoter** : diversification, transition numérique, écologique...).

Plusieurs modalités d'augmentation de capital (en SA, et donc en EPL) existent :

Forme	Mécanisme	Particularités
En numéraire	Apport d'argent frais par les actionnaires	Le plus courant
En nature	Apport d'actifs (immeubles, titres...)	Soumis à un commissaire aux apports
Par incorporation de réserves	Transformation de réserves en capital	Pas d'entrée de liquidité, mais renforce les capitaux propres
Avec maintien du DPS	Droits préférentiels de souscription	Protège les actionnaires existants d'une dilution forcée
Avec suppression du DPS	Réservée à certains investisseurs	Utile pour faire entrer un partenaire stratégique ou un fonds

Le renforcement des fonds propres (amélioration de la solvabilité), le financement sans dette (pas d'intérêts à payer, allègement des charges) et l'effet de levier pour capter d'autres financements (banques, subventions) sont les bénéfices évidents pour l'EPL. A ces bénéfices sont associés quelques contraintes et risques : **dilution** du capital pour les actionnaires existants (si DPS supprimé ou non exercé), **temps et complexité juridique** (convocation AG, commissaire aux comptes...), risque d'**échec commercial** de l'opération (souscription insuffisante) et nécessité d'un **narratif stratégique solide** (business plan, objectifs, transparence).

En synthèse : une augmentation de capital constitue un levier direct pour accroître les marges de manœuvre de l'EPL (nouvelles capacités d'action sans s'endetter) : conforter sa solvabilité, renforcer sa crédibilité financière, financer un cap stratégique, préserver son indépendance.

Marge de manœuvre visée	Rôle de l'augmentation de capital
Trésorerie immédiate	Apport en numéraire mobilisable rapidement
Structure financière solide	Renforce les fonds propres : meilleure notation / confiance des créanciers
Autonomie stratégique	Moins de dépendance à la dette bancaire
Résilience face aux crises	Matelas financier pour amortir les chocs
Croissance / investissement	Capacité à financer des projets d'expansion, innovation, etc.

La fiabilité du projet (PMT)

La fiabilité du Plan à Moyen Terme (PMT) constitue un pilier fondamental dans la stratégie de financement d'une EPL. Les dirigeantes et dirigeants doivent élaborer des projections financières robustes, réalistes et documentées, qui serviront de socle à toute négociation avec les partenaires financiers. Ce travail d'anticipation et de modélisation ne se limite pas à un simple exercice comptable : il traduit la vision stratégique de la direction et sa capacité à transformer les ambitions territoriales en trajectoire économique soutenable. Un PMT crédible démontre la maîtrise des cycles d'exploitation, la connaissance fine des risques opérationnels et la capacité à générer les flux nécessaires au service de la dette et au financement des investissements futurs. Les dirigeantes et dirigeants d'EPL doivent s'approprier pleinement cet outil, en faire un instrument de pilotage dynamique et l'utiliser comme support de dialogue transparent avec les instances de gouvernance et les financeurs potentiels.

Pour approfondir la méthodologie d'élaboration, les bonnes pratiques et les points de vigilance liés au PMT, un guide spécifique y est entièrement consacré : nous vous invitons à vous y référer pour disposer d'une vision opérationnelle et complète sur ce sujet clé : [Les Essentiels - Vademecum du Plan Moyen-Terme \(PMT\) pour les dirigeants d'EPL](#).

La nouvelle gouvernance

L'évolution des modes de gouvernance des EPL représente aujourd'hui un levier majeur d'accès aux financements et d'optimisation de leur utilisation. Les dirigeantes et dirigeants sont appelés à mettre en place des instances de gouvernance plus agiles, plus diversifiées et plus impliquées dans le suivi de la performance financière et extra-financière. Cette transformation passe par une clarification des rôles entre direction générale et conseil d'administration, par l'intégration de compétences financières au sein des organes de décision, et par la mise en place de comités spécialisés (comité d'audit, comité des investissements, comité RSE). Les dirigeants d'EPL doivent également veiller à la qualité du *reporting* financier, à la transparence des processus décisionnels et à l'alignement des intérêts entre actionnaires publics et partenaires privés. Une gouvernance modernisée, inscrite dans un pacte d'actionnaires, renforce la crédibilité de l'EPL auprès des financeurs, facilite les prises de décision stratégiques et permet une meilleure anticipation des besoins de financement à court, moyen et long terme.

Le réaménagement de la dette

Définition, objectifs et modalités

Du **point de vue d'un directeur ou d'une directrice** d'entreprise publique locale, les renégociations/restructurations de dette répondent à plusieurs objectifs, que ce soit dans un contexte tendu ou simplement stratégique. La renégociation et la restructuration de dette doivent être vu par les DG d'EPL comme des **outils au service de la performance et de la pérennité**. Chaque DG, garant de la **santé financière** et de la **vision stratégique** de l'entreprise, peut être amené à envisager une renégociation de la dette pour plusieurs raisons :

- Préserver ou restaurer la **capacité d'investissement**
- Anticiper une **tension de trésorerie** ou un risque de défaut
- S'adapter à des **évolutions de marché ou de modèle économique**
- Réduire le **coût du capital**
- Gagner en **souplesse de gestion financière**
- Consolider la **relation avec les créanciers**

Ces démarches relèvent donc d'une bonne gestion financière, quand leur opportunité est démontrée. Il convient à cet égard de distinguer les termes de renégociation et de restructuration :

Terme	Définition	Contexte typique
Renégociation	Modification volontaire des conditions d'un prêt existant	Préventif ou opportuniste
Restructuration	Réaménagement global, souvent contraint, de l'endettement	Prévention ou sortie de crise

Plusieurs modalités de renégociation sont possibles :

La renégociation « douce » (avec les partenaires bancaires ou obligataires) est engagée de manière proactive par le DG d'EPL, et peut permettre la baisse du taux d'intérêt, l'allongement de la durée de remboursement, un aménagement de la périodicité des échéances, la révision des covenants financiers ou encore la conversion de dettes court terme en long terme

La restructuration « plus lourde » peut aboutir quant à elle à un rééchelonnement global (moratoire temporaire), à un abandon partiel de créances (*haircut*), à des conversions en titres (dette en capital), à la mise en place d'une dette mezzanine⁴ ou à un refinancement via de nouveaux investisseurs. Elle peut également impliquer l'utilisation d'outils spécifiques : fiducie, médiation, procédure amiable...

Les renégociations proactives permettent une réduction du coût de la dette (leur motivation étant de tirer profit d'un contexte de taux plus favorables, dans le cadre d'une relation de long terme prêteur-emprunteur) et d'accroître la rentabilité des projets et le résultat net. A l'échelle de l'entreprise, elles contribuent à l'amélioration de la trésorerie, grâce à la diminution des annuités, ce qui augmente les marges de manœuvre de l'EPL pour investir ou absorber un choc. Elles induisent ainsi une optimisation du **cash-flow générés par les activités de l'EPL. Elles offrent davantage de flexibilité opérationnelle**, par la réduction de la pression des engagements contractuels, la sécurisation de la capacité à financer de nouveaux projets, et la moindre exposition au risque de défaut en cas de dégradation conjoncturelle. Elles aboutissent au **renforcement de la structure financière** : reprofilage de la dette pour améliorer les ratios (exemple : DSCR⁵, *gearing*), diminution du risque perçu par les banques ou les investisseurs, amélioration de la notation ou de l'accès au crédit. Les renégociations / restructuration peuvent enfin permettre un **(ré-)alignement avec la stratégie de développement**, en permettant de financer un virage stratégique (diversification, R&D, transition énergétique) et/ou d'adapter la dette au cycle du modèle économique (retours différés, montées en charge lentes, etc.).

Timing stratégique

Quand faut-il envisager les renégociations de dette ? Le tableau ci-après synthétise les cas de figure possibles, et les motivations associées à des démarches de renégociation.

Situation	Type d'intervention	Objectif du DG
Baisse des taux	Renégociation	Réduire le coût de la dette
Ralentissement d'activité	Restructuration partielle	Préserver la trésorerie
Repositionnement stratégique	Reprofilage ou financement relais	Aligner la dette au nouveau projet
Crise de liquidité	Restructuration / procédure amiable	Sauvegarder la continuité d'exploitation
Anticipation des tensions	Négociation préventive	Maintenir la confiance des partenaires

⁴ La dette mezzanine est un financement intermédiaire entre la dette classique (bancaire) et les fonds propres. Elle est subordonnée (elle ne sera remboursée qu'après les dettes senior, en cas de problème), elle est plus risquée pour le prêteur, donc avec un rendement plus élevé (intérêts + parfois une part variable ou des bons de souscription) et elle n'implique pas de dilution immédiate du capital (contrairement aux fonds propres). Elle constitue un outil très utile quand une entreprise veut renforcer sa structure financière sans ouvrir son capital, mais avec un coût plus élevé que la dette traditionnelle.

⁵ Le DSCR mesure la capacité d'une entreprise à rembourser sa dette à partir de ses flux de trésorerie opérationnels. Formule : $DSCR = CAF \text{ (ou EBITDA - impôts)} / \text{Annuités de dette}$

$DSCR > 1$: l'entreprise génère plus de cash qu'elle n'en a besoin pour rembourser

$DSCR < 1$: elle ne couvre pas ses échéances ; risque potentiel

Le *Gearing* = Dette nette / Fonds propres. La dette nette = dette financière totale – trésorerie

Gearing faible (< 1) : structure peu endettée, situation saine

Gearing élevé (> 1) : levier important, plus de risque mais potentiellement plus de rentabilité

Dialogue avec les parties prenantes

Une directrice ou un directeur d'EPL doit :

- **Préparer un narratif financier solide** : business plan à jour, projections réalistes, justification de la démarche
- **Conserver la confiance des créanciers** : transparence, anticipation, cohérence stratégique
- **Mobiliser les conseils internes/externes** : DAF, avocats, cabinets spécialisés si besoin
- **Soigner la communication interne** : rassurer les collaborateurs sur la vision de long terme.

A ces démarches sont en effet associées des risques, qu'un DG d'EPL doit anticiper et face auxquels il doit prendre certaines précautions :

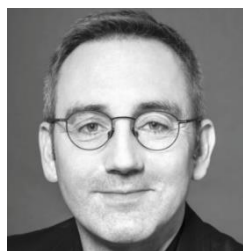
Risque	Réponse stratégique du DG
Image de fragilité auprès des partenaires	Insister sur la démarche préventive et stratégique
Conditions défavorables en contrepartie	Négocier un package équilibré, éviter les garanties excessives
Impact sur la notation ou la réputation	Valoriser la gestion proactive de la dette
Dilution en cas de conversion en capital	Arbitrage gouvernance / solidité financière

Garder une vision de long-terme

L'actualisation du plan d'affaires

Pour une EPL, maintenir une vision de long terme implique **d'intégrer l'actualisation régulière du plan d'affaires comme un outil central de pilotage stratégique**. Les dirigeants et dirigeantes doivent veiller à ce que les hypothèses économiques, les projections de flux financiers et les scénarios d'évolution soient réévalués à intervalles réguliers, afin de refléter fidèlement la réalité opérationnelle et les évolutions du contexte (marché, réglementation, fiscalité, attentes des collectivités, etc.). Cette démarche permet non seulement d'anticiper les besoins de financement futurs, mais aussi de sécuriser la trajectoire de l'entreprise face aux aléas. L'actualisation du plan d'affaires constitue ainsi un gage de crédibilité auprès des partenaires financiers et institutionnels, et favorise une prise de décision éclairée, en cohérence avec les ambitions de développement durable de l'EPL.

– Franck CARO, directeur général, SPLA-IN Aix Marseille Provence



« Dans le cadre des opérations contractualisées, la régularité et la qualité du reporting opérationnel et financier sont essentielles pour un pilotage efficace des opérations avec les décideurs (notamment concédants et conseil d'administration de la société) »

– Mathieu JULLIEN, directeur du Pôle finances, Brest en vue



« L'intérêt d'une SEM unique pour les différentes activités réside dans la possibilité de mutualiser les résultats, certaines pouvant être en difficultés tandis que d'autres dégagent des excédents. Une fragmentation de la structure en plusieurs EPL affaiblirait cet équilibre. Par ailleurs, des durées de contrats de DSP court freinent les capacités de financements de long terme. C'est dans ce contexte qu'a émergé la volonté de constituer une SPL, afin d'apporter davantage de stabilité et de visibilité aux projets et de permettre des emprunts sur le long terme »

Résilience et assurabilité des actifs

Pour une EPL, la résilience et l'assurabilité des actifs constituent des enjeux stratégiques majeurs dans une perspective de long terme. La résilience désigne la capacité des infrastructures, équipements et patrimoines à résister aux chocs, qu'ils soient économiques, techniques ou naturels, et à maintenir leur valeur et leur fonctionnalité dans la durée. L'assurabilité, quant à elle, se réfère à la possibilité de garantir ces actifs auprès des assureurs, condition indispensable à la sécurisation des investissements et à la confiance des partenaires financiers.

Les dirigeants doivent donc intégrer, dès la conception et tout au long de la gestion des projets, une analyse précise des risques auxquels les actifs sont exposés : sinistres, obsolescence, évolutions réglementaires, etc. La mise en place de dispositifs de maintenance préventive, de plans de continuité d'activité et la diversification des garanties d'assurance sont autant de leviers pour renforcer la robustesse du portefeuille d'actifs et préserver la pérennité de l'EPL.

Focus sur l'adaptation au changement climatique

L'adaptation au changement climatique est aujourd'hui un impératif pour toute stratégie patrimoniale responsable et pérenne. Les EPL sont confrontées à l'intensification des aléas climatiques : inondations, sécheresses, tempêtes ou vagues de chaleur peuvent fragiliser les infrastructures et remettre en cause la viabilité des projets sur le long terme.

Les dirigeantes et dirigeants doivent anticiper ces risques en intégrant des critères d'adaptation dans la conception, la rénovation et la gestion des actifs : choix de matériaux résilients, aménagements pour la gestion des eaux pluviales, performance énergétique, ou encore plans d'urgence spécifiques. Cette démarche proactive permet non seulement de réduire les coûts et les interruptions d'activité liés aux sinistres, mais aussi de répondre aux attentes croissantes des assureurs et des financeurs, de plus en plus attentifs à la prise en compte des enjeux climatiques dans l'évaluation des projets. En s'engageant dans cette voie, l'EPL renforce sa capacité à assurer la continuité de ses missions et à valoriser ses actifs sur le long terme.

– Benoît LE PALLEC, directeur général adjoint, XSEA

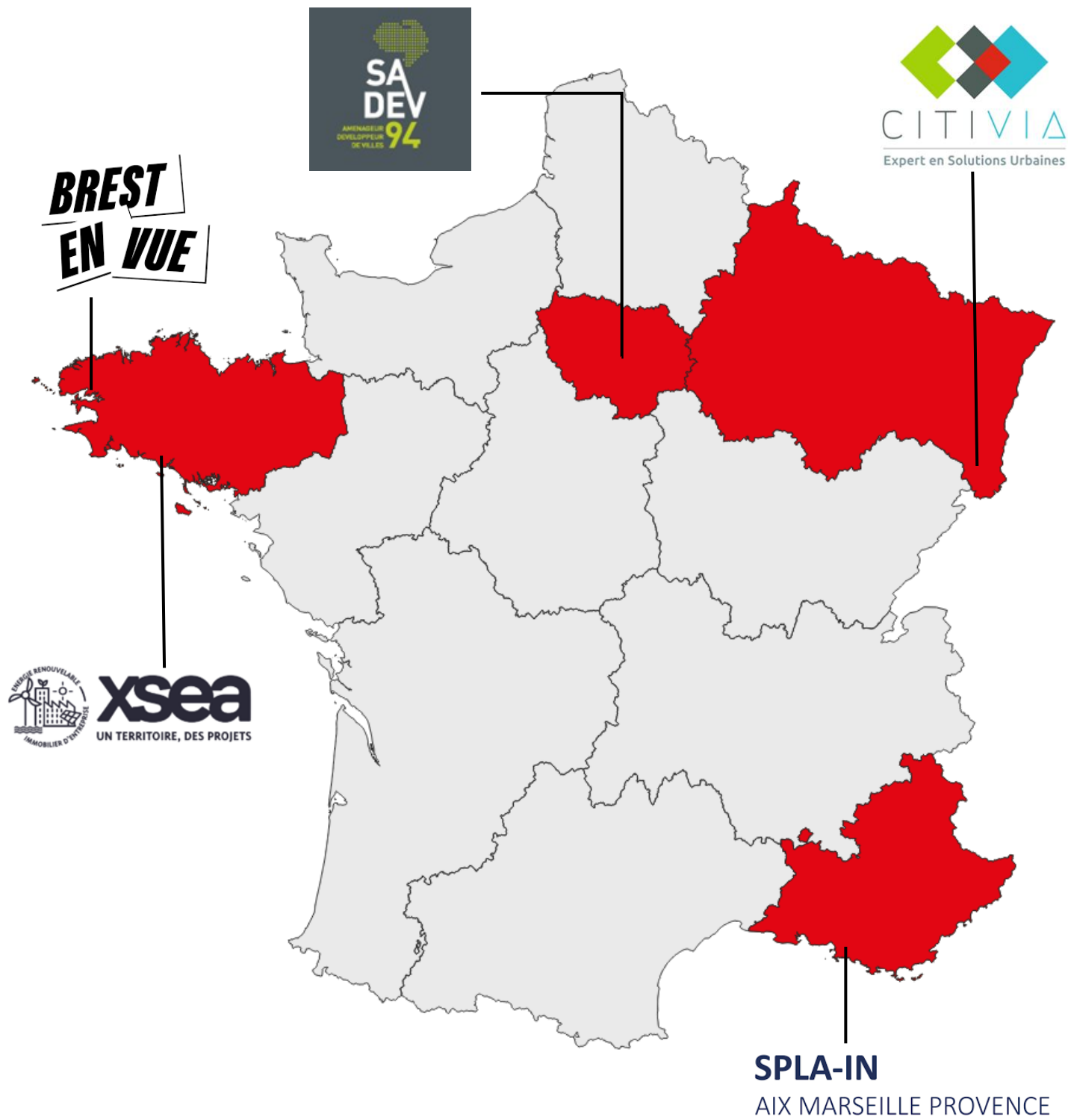


« Même en l'absence d'une stratégie RSE structurée à l'échelle de l'EPL, les enjeux environnementaux et sociaux irriguent progressivement les opérations. Les établissements bancaires sont de plus en plus attentifs à ces critères dans l'analyse des projets, ce qui permet, lorsqu'ils sont intégrés dans les opérations, d'accéder à des financements spécifiques ou bonifiés mobilisés sur des fonds à vocation durable »

Retours d'expérience



Carte des entretiens réalisés





Mathias DOQUET-CHASSAING, Directeur Général Sadev 94 & **Valérie BEY**, Secrétaire Générale Sadev 94

Fiche d'identité de l'EPL

Sadev 94 est une **SEM**, créée en 1986 par le département et 14 villes du Val-de-Marne, **dédiée à l'aménagement du territoire, à son développement économique et à l'amélioration de la qualité de vie de ses habitants.**

Le **capital social** de Sadev 94 est réparti entre **actionnaires publics** : le conseil départemental du Val-de-Marne, l'EPT GOSB et 18 communes et **actionnaires privés** : Caisses des Dépôts, Colas, Coteg etc.

Sadev 94 **développe des projets urbains autour de trois principales dimensions :**

- **Développer** - études urbains, réalisation de schéma d'aménagement...
- **Aménager** - reconquête de sites enclavés, transformation de friches industrielles, redynamisation...
- **Construire** - maîtrise d'ouvrage déléguée des collectivités territoriales, réalisation d'équipement pour les opérations d'aménagement...

Enseignement sur le financement

Les clefs de réussite	Les points de vigilance
Garder une part des fonds propres pour financer des études ou prendre des positions foncières	Engager presque la totalité des fonds propres dans des projets
Mettre en place un <i>pool</i> de trésorerie sur le principe de la péréquation interopérations	Minimiser la latence entre l'achat de foncier et sa revente



Mathias Doquet-Chassaing
Sadev 94

« Il faut aujourd'hui revoir la manière de faire de l'aménagement. Le financement est désormais un paramètre structurant dès l'amont des projets. Il n'est plus possible de concevoir une offre sans avoir préalablement vérifié la trésorerie disponible et élaboré un bilan dynamique, c'est-à-dire un bilan évolutif permettant d'actualiser en continu les données du projet et de limiter les besoins de financement »

Directeur Général Sadev 94



Benoît LE PALLEC, Directeur Général Adjoint d'XSEA



Fiche d'identité de l'EPL

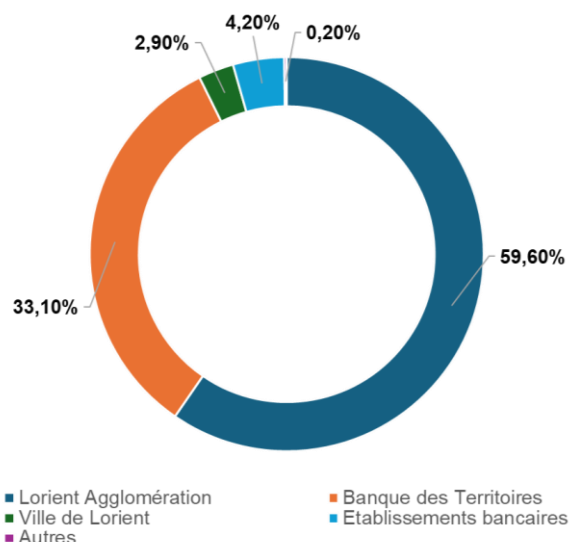
XSEA est une **SEM**, créée en 2011, au service du **développement économique et durable de l'agglomération de Lorient**.

Elle accompagne les entreprises **pour leur installation** ou le **développement de leurs activités** à travers **des investissements dans l'immobilier économique et les énergies renouvelables**.

Les objectifs de la SEM :

- Favoriser l'implantation et le développement des entreprises
- Faciliter la production et le déploiement des énergies renouvelables
- Participer à la revalorisation et à la reconversion du patrimoine économique et industrielle

Structure du capital d'XSEA



Enseignement sur le financement

Les clefs de réussite

Structurer un Comité d'Investissement et s'adosser au Pacte d'actionnaires concernant les règles d'engagement

Anticiper les augmentations de capital afin de bénéficier en permanence d'un fonds de roulement suffisant pour porter les investissements

Les points de vigilance

S'assurer de la viabilité économique de toutes les opérations

Veiller à l'adéquation entre volonté politique et viabilité économique et financière du projet



Benoît Le Pallec - XSEA

« Toutes les opérations engagées par l'EPL doivent être économiquement viables. Si notre société entend naturellement inscrire son action dans l'intérêt général du territoire et de ses actionnaires publics et privés, sa pérennité repose sur sa capacité à générer une rentabilité suffisante sur chacun des investissements qu'elle porte. Tout investissement peut en effet connaître des difficultés et peut déstabiliser la société. Il importe, dans ce cas, de pouvoir s'appuyer sur la rentabilité des autres opérations pour être en mesure d'y faire face de manière autonome »

Directeur Général Adjoint d'XSEA

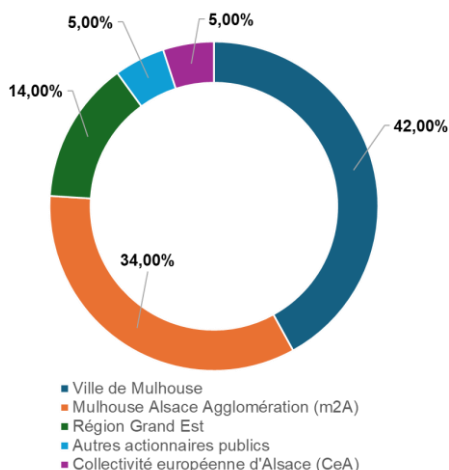


Agnès PEREZ, Directrice Générale de CITIVIA SPL et SEM

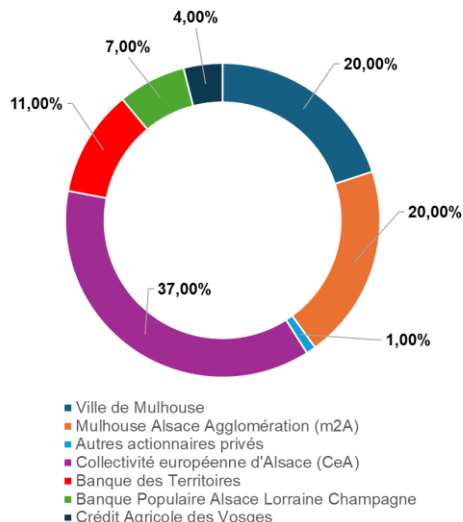


Fiche d'identité du groupe

Structure du capital de CITIVIA (SPL)



Structure du capital de CITIVIA (SEM)



CITIVA, création en 1990 de la SPL et en 1992 de la SEM, est un **développeur public urbain** dont l'enjeu est de réaliser des **opérations créatrices de valeur pour les collectivités**. Les métiers de **CITIVA** :

- Construction neuve et restructuration d'équipements publics
- Restructuration et reconversion de friches industrielles
- Réalisation d'opérations de promotion immobilière
- Aménagement de quartiers urbains et de parcs d'activités
- Rénovation et réhabilitation de l'habitat ancien privé
- Gestion de plateformes de mobilité

Enseignement sur le financement

Les clefs de réussite

Maîtriser ses financements dans un environnement très contraint

Mettre en place un *pool* de trésorerie

Les points de vigilance

Ne pas avoir une gestion très fine de la trésorerie et limiter l'ingénierie de projet

Ne pas s'assurer de la viabilité économique de toutes les opérations



Agnès Perez - CITIVA

« Une SPL ou une SEM, comme CITIVIA, doit être pilotée selon les principes de gestion d'une entreprise privée. La maîtrise de la trésorerie constitue un indicateur clé pour tout dirigeant »

Directrice Générale CITIVA



Franck CARO, Directeur Général SPLA-IN-AMP &
Cédric MARAND, Secrétaire Général SPLA-IN AMP

SPLA-IN
AIX MARSEILLE PROVENCE

Fiche d'identité du groupe

La **SPLA-IN Aix Marseille Provence** est une Société Publique Locale d'Intérêt National qui est opérationnelle depuis 2021 et dont l'objectif est de contribuer à la lutte contre l'habitat privé dégradé pour le compte de ses 3 actionnaires (Etat, Métropole Aix-Marseille-Provence, Ville de Marseille). Elle intervient actuellement principalement sur le Grand Centre-Ville de Marseille.

Son action vise notamment :

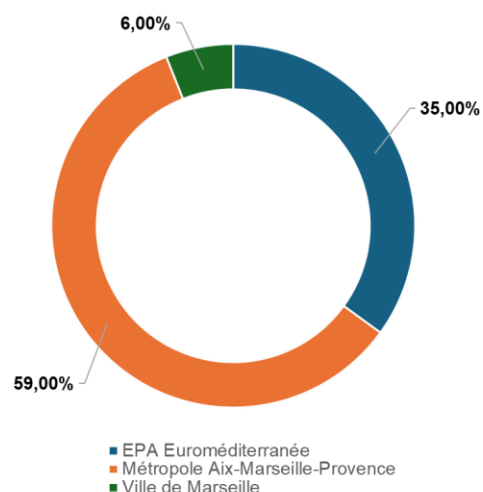
- Une sécurisation et une réhabilitation durable des immeubles dégradés des îlots concernés
- Une transformation du cadre de vie pour les habitants et les usagers à travers l'aménagement d'espaces publics

3 piliers d'intervention :

- Accompagnement des propriétaires privés
- Recyclage de l'habitat ancien dégradé
- Maîtrise d'ouvrage des aménagements des espaces et voiries publiques de proximité

Des financements publics de ses interventions en provenance principalement de ses actionnaires : Métropole Aix-Marseille-Provence, Ville de Marseille, Etat et ses agences (ANRU, Anah).

Structure du capital de SPLA-IN AMP



Enseignement sur le financement

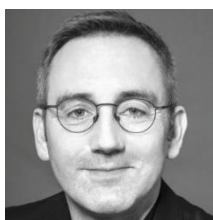
Les clefs de réussite

Avoir une relation privilégiée avec son/sa DAF

Préserver l'ambition des programmes tout en assurant en continu un discours de vérité vis-à-vis de ses décideurs

Les points de vigilance

Assurer la régularité et la qualité du reporting opérationnel et financier aux décideurs



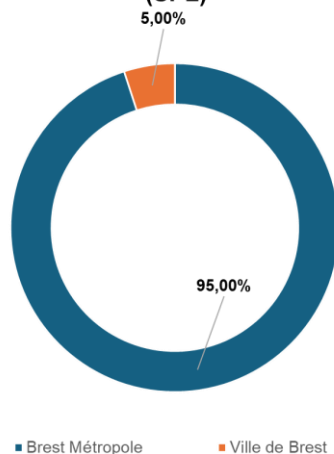
Franck Caro – SPLA-IN Aix Marseille Provence

« Les SPL doivent être dotées de savoir-faire et de compétences spécifiques, ce qui leur permet de gagner en rapidité d'action et en efficacité. Par ailleurs, il est essentiel que les dirigeants des EPL aient une compréhension claire de l'ensemble des leviers juridiques et opérationnels à leur disposition, afin d'en faire un usage pertinent »

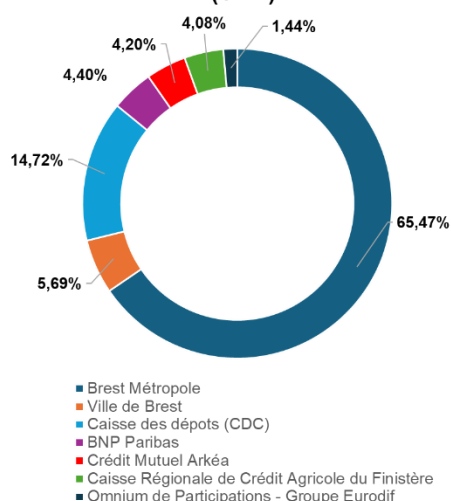
Directeur Général SPLA-IN Aix Marseille Provence

Fiche d'identité du groupe

Structure du capital de Brest en vue (SPL)



Structure du capital de Brest en vue (SEM)



La SEM Brest en vue, historiquement Brest'aim (changement de nom en 2025) créée en 1974, et la **SPL Brest en vue**, créée en 2022, sont les deux entités d'une entreprise publique local **ayant sous gestion des grands équipements métropolitains**.

La SEM gère, entre autres, **pour le compte de Brest Métropole les équipements publics suivants** : Le Quartz ; Océanopolis ; 70.8 ; Brest Arena, Brest Expo, le Rinkla...

De son côté la **SPL administre les équipements suivants** : le stationnement payant de la ville ; les marinas ; la mission d'attractivité...

Enseignement sur le financement

Les clefs de réussite

Avoir une relation privilégiée avec les services opérationnels de la collectivité

Les points de vigilance

Garder la structuration autour d'une SEM unique avec différentes typologies d'activités



Mathieu JULLIEN - Brest en vue

« Les liens avec les services opérationnels de la collectivité sont étroits. Cette relation de confiance permet d'aborder ensemble des projets exigeants. Dans certains cas, nous portons des opérations de rénovation que la collectivité ne peut assumer seule : le co-investissement devient alors un levier pour concrétiser des projets qui, autrement, resteraient en suspens »

Directeur du Pôle finances Brest en vue



Conclusion

Dans un environnement territorial en mutation rapide, la maîtrise des financements n'est plus une option, mais une condition *sine qua non* de la pérennité et de la performance des EPL.

Les dirigeantes et dirigeants sont les chefs d'orchestre de cette dynamique : leur capacité à anticiper les besoins, à mobiliser les bons leviers, à sécuriser les ressources et à impulser une culture de gestion rigoureuse fait toute la différence.

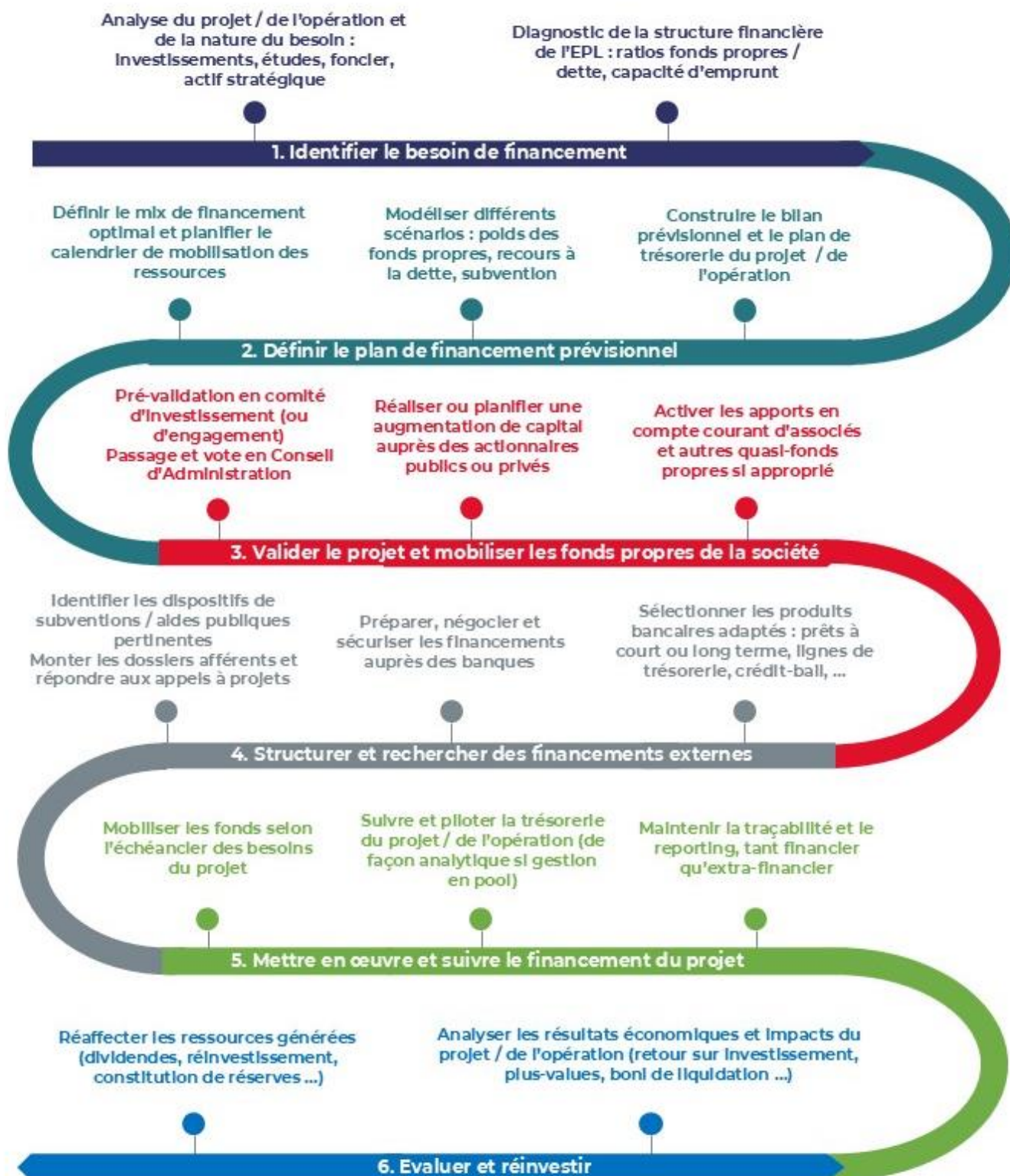
Ils doivent aussi intégrer les nouvelles attentes en matière de responsabilité sociale et environnementale, condition d'accès à des financements durables et compétitifs.

En s'appropriant les outils et méthodes présentés dans ce guide, chaque dirigeant d'EPL dispose des moyens nécessaires pour consolider la solidité financière de sa structure, mener ses projets avec sérénité et contribuer efficacement au dynamisme de son territoire.

Il appartient à la direction générale de tout mettre en œuvre afin que la finance devienne un véritable levier d'innovation, de confiance et un facteur clé de réussite de sa mission auprès des territoires.



Frise opérationnelle du montage et du financement pour une EPL





Remerciements

Les directeurs et directrices d'EPL

Nous remercions les EPL qui ont participé à cette étude en répondant à nos sollicitations, en particulier :

- **Mathias DOQUET-CHASSAING**, Directeur Général Sadev 94 & **Valérie BEY**, Secrétaire Générale Sadev 94
- **Benoît LE PALLEC**, Directeur Général Adjoint d'XSEA
- **Agnès PEREZ**, Directrice Générale de CITIVIA SPL et SEM
- **Franck CARO**, Directeur Général SPLA-IN-AMP & **Cédric MARAND**, Secrétaire Général SPLA-IN AMP
- **Mathieu JULLIEN**, Directeur du Pôle finances de Brest en vue



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



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



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

Un premier support issu du partenariat entre la Banque des Territoires et l'Adepl a été publié en décembre 2022 afin de mieux faire connaître et comprendre le rôle des directrices et directeurs d'EPL, leur statut, leurs missions. Il est accessible au lien suivant : <https://www.banquedesterritoires.fr/guide-des-directeurs-depl-les-essentiels-retenir>. La collection « Les Essentiels » a été depuis complétée par trois numéros consacrés au pilotage du risque dans les EPL, aux démarches d'innovation initiées par les directrices et directeurs d'EPL ainsi qu'à l'élaboration et au suivi des Plans Moyen-Terme (PMT).

Contact – ADEPL

Site : www.adepl.org

Mail : contact@adepl.com



BANQUE des
TERRITOIRES



banquedesterritoires.fr
 |  | @BanqueDesTerr