

L'économie mixte locale dans les **territoires urbains**



Les Sem, Spl et SemOp en appui du phénomène de métropolisation

Depuis le rapport remis en 2009 par le Comité pour la réforme des collectivités locales présidé par Edouard Balladur, les modifications législatives successives ont accéléré le **phénomène de métropolisation** et d'affirmation du rôle moteur des grandes agglomérations pour la croissance économique et l'attractivité.

Pour porter leurs politiques publiques, les territoires urbains mobilisent un nombre significatif de Sem, Spl et SemOp et cette tendance se renforce avec le temps. La **création d'Epl dans de nouveaux champs de compétences** se conjugue avec une **évolution des modalités d'intervention des Epl** existantes dans leurs métiers historiques et avec des actions de **rationalisation des opérateurs en place**.

Comme l'illustrent les exemples développés ci-après, ces entreprises sont désormais des opérateurs incontournables de l'action publique locale, multi-activités, en constante adaptation pour apporter des réponses globales et concrètes à leurs collectivités actionnaires.

Cette publication présente les solutions apportées par l'économie mixte depuis une dizaine d'années dans l'action des grandes métropoles françaises, ainsi que les dynamiques en cours. De manière générale, l'économie mixte locale s'est inscrite dans une trajectoire de croissance ininterrompue depuis l'élargissement du périmètre d'intervention des Spl en 2010 et la création de la SemOp en 2014. Elle s'accompagne d'évolutions différentes selon les strates de collectivités considérées.

L'économie mixte locale, de quoi parle-t-on ?

L'économie mixte rassemble les 1 401 Entreprises publiques locales (Epl), constituées sous forme de Sociétés d'économie mixte (Sem), de Sociétés publiques locales (Spl) ou de Sociétés d'économie mixte à opération unique (SemOp), qui cherchent avec une gouvernance locale à concilier performance et intérêt général.

Expression de la volonté politique des élus, ces entreprises s'appuient sur leur ancrage local pour déployer une action publique hybride, souple et transparente adaptée aux réalités des territoires, qu'ils soient urbains, périurbains, ruraux, en Outre-mer comme dans l'Hexagone.

Les Epl présentes dans tous les territoires urbains

Dynamiques, ouvertes sur le monde, terres d'accueil de populations diverses, sièges de grands centres universitaires ou de recherche, d'équipements structurants et de pôles culturels, cœurs d'innovation et de changement, les grandes aires urbaines concentrent une part significative de l'activité économique et des emplois.

Après avoir été un maillon essentiel de la relance économique de notre pays, ces territoires urbains doivent aujourd'hui apporter des réponses aux nouveaux enjeux et aux nouvelles attentes des citoyens : préoccupations environnementales, transition numérique, accès au logement, vieillissement de la population, nouveaux modes de consommation, raréfaction du foncier urbanisable, etc.

Pour répondre à ces défis démographiques, sociaux et environnementaux, les territoires urbains s'appuient de plus en plus massivement sur les outils de l'économie mixte, qui leur permettent de déployer de nouveaux services publics et de conserver leur capacité d'attraction.

Qu'il s'agisse d'améliorer les conditions de mobilité, de favoriser le retour de la nature en ville, de développer de grands équipements culturels ou encore de recréer du lien social, les Entreprises publiques locales sont des outils privilégiés pour aider les territoires urbains à s'adapter aux multiples transitions en cours.



En matière de politique de la ville et de l'habitat, la commune de **Villeurbanne** compte sur la **Sem SVU**, bailleur social qui gère 1 320 logements, et participe à la dynamisation du centre-ville en favorisant l'implantation de 150 commerces et activités.

Dans le champ des transports, **Montpellier Méditerranée Métropole** a chargé la **Spl TAM** de sa politique de mobilité durable, incluant la gestion du réseau, la mise à disposition de vélos en libre-accès et de 24 000 places de stationnement. Elle va installer la gratuité totale des transports pour les résidents.

Dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, **Dijon Métropole** a opté pour un nouveau modèle de gouvernance avec la **SemOp Odivea**, qui assure la gestion de cette ressource précieuse, du captage à l'épuration, en passant par la distribution.

Sem

Polyvalence et performance économique

Les plus anciennes et les plus nombreuses des Epl sont des sociétés qui se caractérisent par un capital détenu par les collectivités locales de 50 à 85% et par un ou plusieurs actionnaires privés. Elles peuvent intervenir sans limite territoriale, pour tout type de clients (privés et collectivités territoriales), réaliser des opérations en propre et sont soumises à une mise en concurrence lorsqu'elles candidatent à des marchés publics.

Spl

Maîtrise politique et simplicité juridique

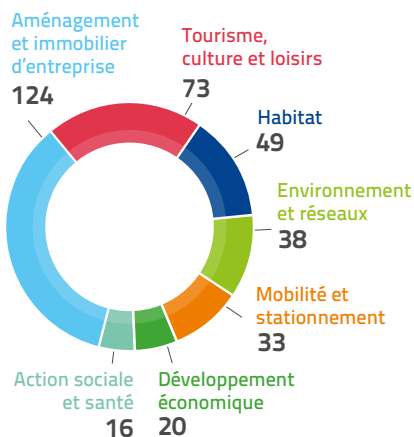
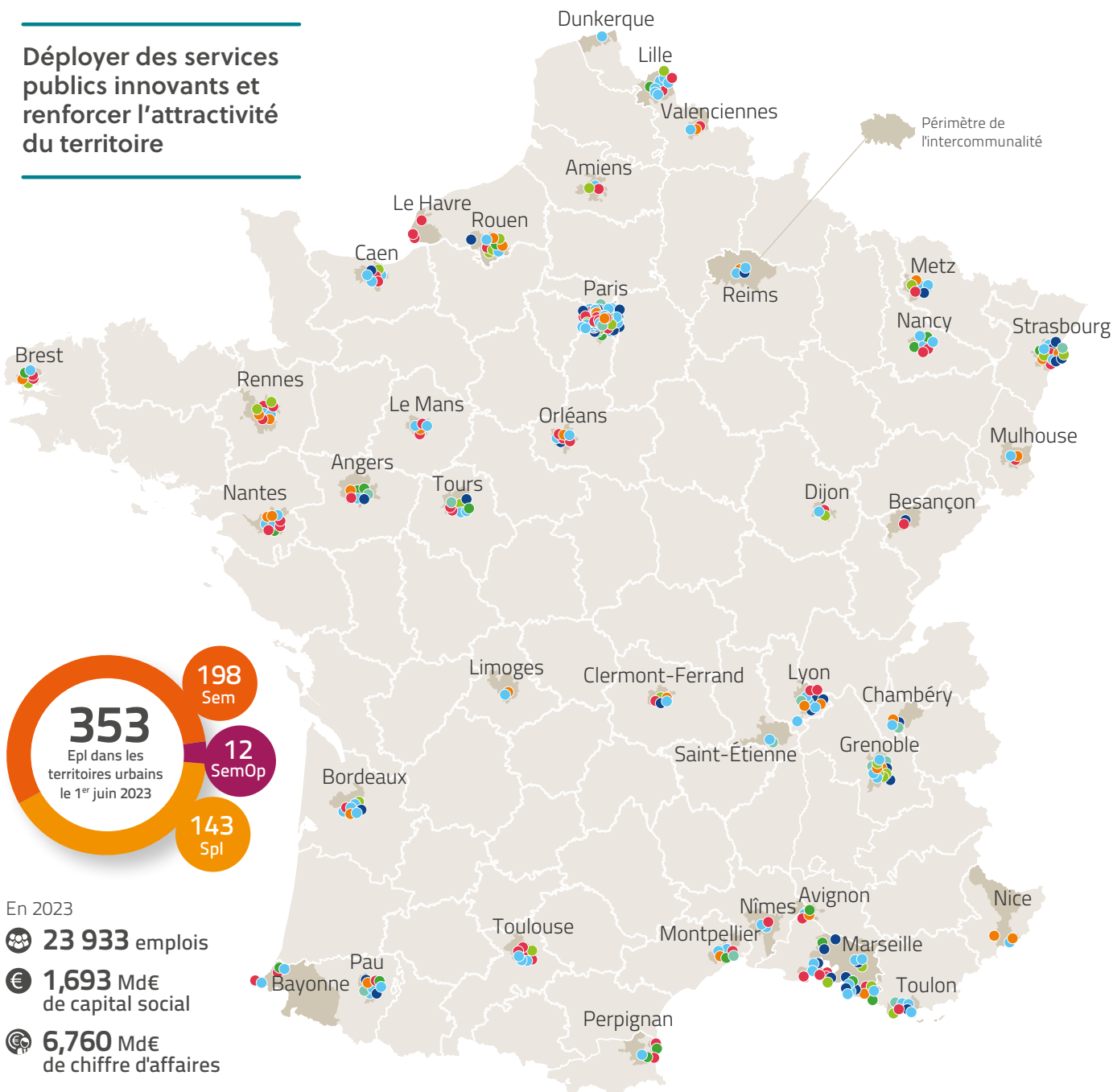
Créés en 2010, ces outils de coopération public-public par excellence sont détenus à 100% par les collectivités locales. Considérées comme des quasi-régies, les Spl sont exemptées de mise en concurrence par leurs collectivités actionnaires. Elles sont soumises à un contrôle « analogue » et interviennent uniquement au profit de leurs collectivités actionnaires.

SemOp

Gouvernance partagée et contrat unique

La SemOp a été créée en 2014. À l'issue d'une seule mise en concurrence initiale, une collectivité locale et un opérateur privé s'associent dans une même structure pour l'exécution d'un contrat unique. La collectivité locale actionnaire et délégataire peut détenir entre 34 et 85% du capital. Sous contrôle public, la SemOp permet de s'appuyer fortement sur l'expertise et/ou sur la capacité financière du privé.

Déployer des services publics innovants et renforcer l'attractivité du territoire

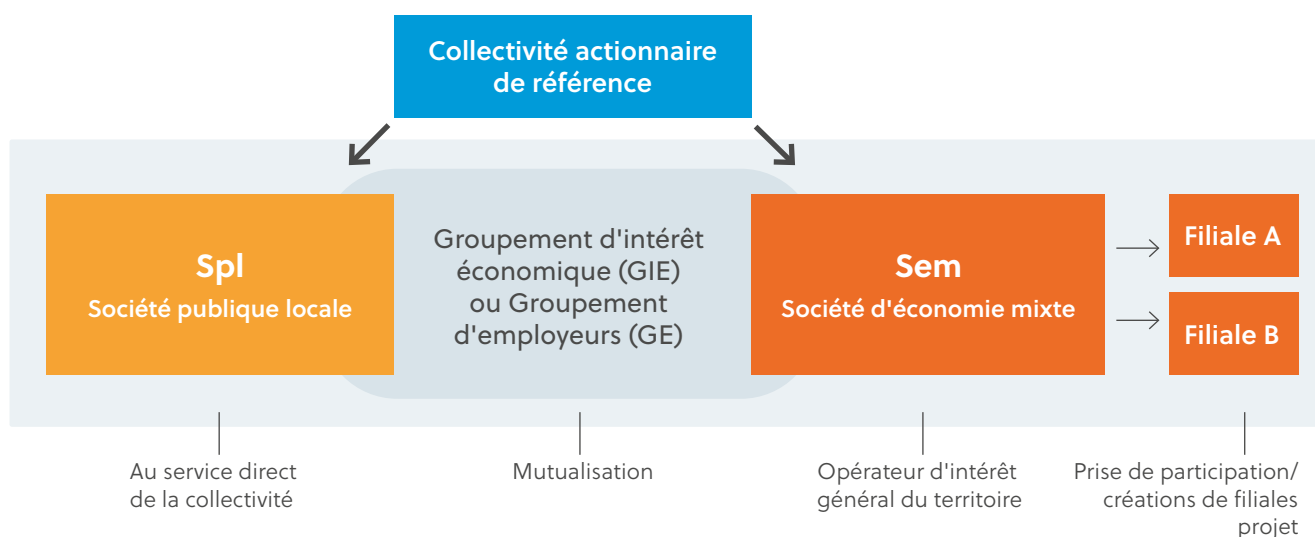


Les territoires urbains de l'Hexagone comptent aujourd'hui 353 Epl. Implantées depuis de nombreuses années, ces sociétés sont actives dans l'ensemble des domaines de compétence des collectivités territoriales. Parmi elles, 124 ont pour activité principale l'aménagement et l'immobilier d'entreprise et 49 se focalisent plutôt sur les enjeux d'habitat. 73 Epl agissent dans le tourisme, la culture et les loisirs, tandis que 38 sociétés interviennent principalement dans l'environnement et les réseaux. La conduite d'opérations d'aménagement, la construction d'équipements publics et la gestion de logements demeurent les métiers les plus représentés, plus que sur tout autre territoire. **En parallèle, les Epl ont investi de nombreux autres champs de l'action publique, soit en développant des activités complémentaires de leur objet principal, soit par le biais de la création de nouvelles sociétés, à l'initiative des collectivités territoriales.**

Du fait de rapprochements entre opérateurs, les Epl sont certes moins nombreuses que par le passé (353 contre 369 en 2014) mais d'autant plus actives et sollicitées (6,8 milliards d'euros de chiffre d'affaires en 2023, contre 5,6 milliards d'euros en 2013). Les Epl ont été positionnées ou repositionnées en véritables opérateurs d'ingénierie territoriale permettant l'innovation, la mutualisation et les partenariats avec l'ensemble des acteurs du territoire (collectivités, partenaires privés, associations, Epl, etc.).

Une économie mixte qui s'adapte : mutualisation, diversification, filialisation

| Modèle d'un « groupe Epl »



Dans le cadre de la montée en puissance des métropoles et des autres intercommunalités à fiscalité propre, les activités de différentes Sem communales, intervenant sur des périmètres ou métiers rapprochés, ont ainsi été regroupées, pour bénéficier de moyens d'action plus conséquents.

Parfois contraintes de fusionner avec d'autres bailleurs sociaux afin de satisfaire aux exigences de la loi Élan dans le logement, les Sem ne sont plus que 198 (contre 288 en 2014) dans les territoires urbains. Mais elles interviennent sur des périmètres élargis, comme le suggèrent la croissance de leur chiffre d'affaires et le nombre d'activités qu'elles exercent. Elles exécutent des activités variées et peuvent s'appuyer sur 127 filiales et sur 165 sociétés dans lesquelles elles ont des participations pour le développement d'activités complémentaires. Dans un certain nombre de cas, des Spl ont été adossées à des Sem – parfois dans le cadre d'un groupement d'intérêt économique (GIE) ou d'un groupement d'employeurs (GE) pour mutualiser des moyens matériels ou humains – afin que les collectivités territoriales concernées puissent profiter des atouts de chacune des composantes et que les moins dotées en ingénierie puissent bénéficier de la solidarité territoriale.

La Spl se développe fortement dans les territoires urbains. On en dénombre 143 en 2023.

Historiquement les Spl ont d'abord été déployées dans l'aménagement et la construction d'équipements publics.

Désormais, les Spl sont présentes dans tous les domaines d'activités, de la gestion d'équipements touristiques, au développement économique, en passant par les mobilités ou la restauration collective.

Il en est de même pour la SemOp qui ouvre des perspectives dans l'eau et dans l'assainissement, ainsi que dans l'exploitation de réseaux de chaleur et dans la gestion d'autres équipements (énergie, culture, infrastructures sportives, etc.). 12 SemOp sont recensées dans les territoires urbains, ainsi que 4 projets de création.

Au-delà des groupements qui permettent des mutualisations, la création de filiales et la prise de participations dans d'autres sociétés s'inscrivent dans une logique de diversification de l'activité, sous réserve de

complémentarité avec l'objet social. Cette démarche permet une minimisation des risques pour les collectivités territoriales, en circonscrivant une activité dans une entité dédiée. Les filiales encouragent les synergies avec d'autres acteurs pour des coopérations ponctuelles ou sur la durée.

Ces différentes pratiques, répandues et en augmentation, permettent ainsi aux collectivités territoriales de s'appuyer sur plusieurs grands opérateurs urbains multi-activités pour une gestion du service public optimisée.

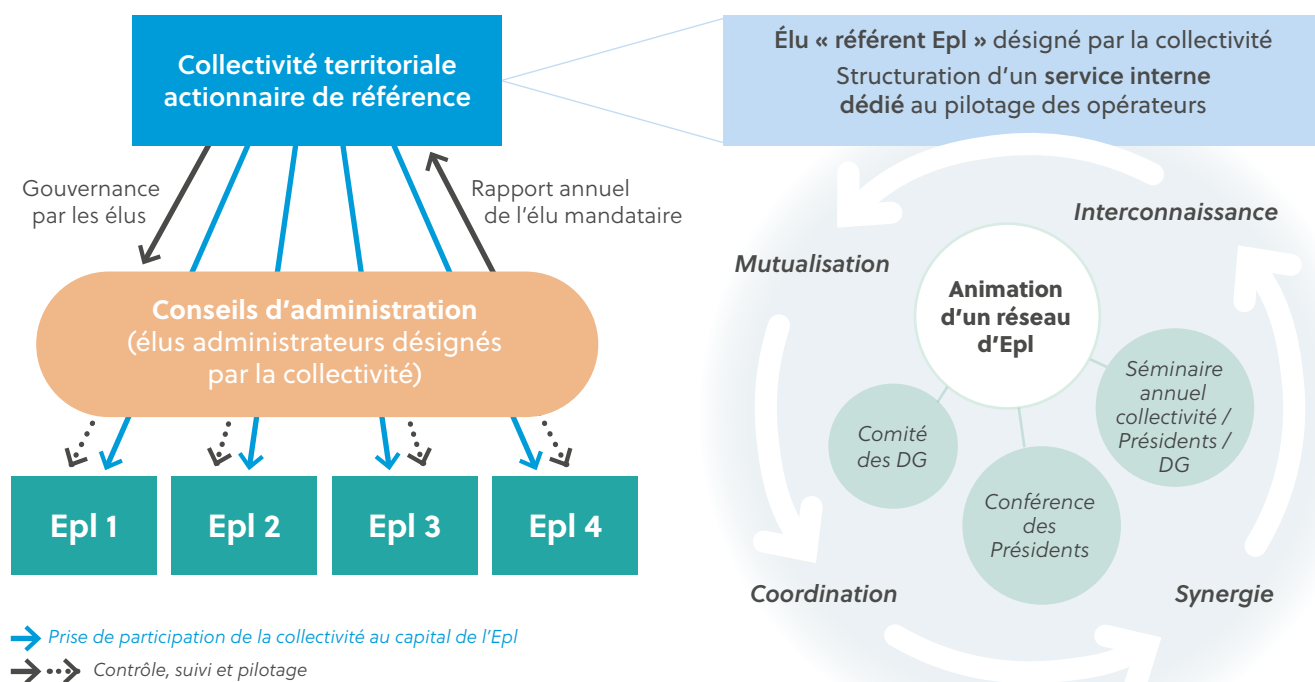
Le processus de concentration de populations, d'activités et de valeurs dans les centres urbains – symbolisé et accéléré par la métropolisation et la loi NOTRe – a permis des gains de compétitivité et d'attractivité importants, un phénomène qui accroît la nécessité d'une solidarité inter-territoriale. Dans le même sens, les attentes citoyennes en matière de transitions, ainsi que le rattachement progressif de communes périphériques mais aussi rurales à de grandes métropoles, ont conduit ces dernières à réorganiser leurs interventions au service d'une meilleure cohésion sociale et territoriale.

Ces différentes tendances conduisent les grandes collectivités urbaines à s'appuyer de plus en plus sur l'économie mixte, tout en s'affirmant davantage comme des collectivités actionnaires et stratégiques, avec la mise en place d'un pilotage plus poussé de leurs outils.

Quelques métropoles ayant initié une démarche de pilotage stratégique de leurs Epl



Pilotage stratégique des Epl : exemple de pratiques



Plénière annuelle du Réseau des Partenaires de Strasbourg

Une « boîte à outils » pour accompagner les collectivités territoriales

De nombreuses collectivités urbaines mobilisent un nombre significatif d'Epl dont elles sont actionnaires pour porter leurs politiques publiques. Ces « territoires d'économie mixte », qui s'appuient sur un réseau d'une dizaine d'opérateurs, mettent progressivement en place des démarches structurées de pilotage de leurs Epl. Des territoires pionniers sont ainsi aujourd'hui des références : Brest, Strasbourg, Paris, Chartres, etc. Parfois incarnées par une « marque » (Maison Commune, Réseau des Partenaires...) ces initiatives diverses reposent toutes sur un élu référent, une équipe dédiée au sein de la collectivité et une animation du réseau des opérateurs à travers des rencontres régulières.

S'appuyant sur ces expériences, la FedEpl a conçu une « boîte à outils » pour accompagner les collectivités territoriales dans leur démarche de mise en œuvre d'un pilotage structuré. Elle propose des solutions concrètes et opérationnelles à adapter aux spécificités locales. Ces différentes initiatives doivent notamment permettre de renforcer la gouvernance des Epl et l'implication effective des élus administrateurs, tout en offrant à la collectivité actionnaire une vision globale de la bonne mise en œuvre de ses objectifs stratégiques.



Lire l'article

Les nouveaux métiers de l'économie mixte urbaine

L'économie mixte dans les territoires urbains est traversée par des tendances qui marquent sa singularité et alimentent sa croissance.

À Clermont-Ferrand, une "fabrique urbaine" pour construire la ville de demain

Innovante et moderne, notre fabrique urbaine a l'intérêt général chevillé au corps



Lire l'interview

Mus par l'impératif de sobriété foncière, les territoires urbains doivent trouver des alternatives pour satisfaire la demande de logement et poursuivre leurs politiques d'attractivité. Le recours à des opérateurs intégrés est nécessaire afin d'agir sur l'ensemble des leviers de recyclage urbain et de produire une offre immobilière nouvelle, adaptée aux besoins, à des prix maîtrisés. À l'instar de la Sem Assemblia à Clermont-Ferrand, de véritables « fabriques urbaines » ont été constituées et se distinguent par leur engagement de proximité, leur sens de la solidarité territoriale et leurs multiples savoir-faire. Ces leviers opérationnels, aussi présents à Rennes, à Montpellier ou à Strasbourg, pour ne citer que les plus connus, sont des accélérateurs des politiques publiques. Leurs missions s'articulent autour de l'aménagement de nouveaux quartiers, du renouvellement urbain, de la construction d'équipements publics, de la gestion de zones d'activité et d'immobilier d'entreprise et de la mise en œuvre de la transition environnementale.



Marion Canales
Sénatrice
du Puy-de-Dôme
et administratrice
de la Sem Assemblia

À Amiens, une SemOp pour exploiter un réseau de chaleur urbain



Lire l'interview



Benoît Mercuzot
Vice-président
d'Amiens Métropole,
président de la
SemOp Amiens
Énergies

Les collectivités urbaines sont à l'interface entre les enjeux liés à la transition écologique et la protection des habitants en leur proposant des services publics de qualité à coûts maîtrisés. La priorité des territoires urbains est désormais la définition d'un projet global et la structuration d'un « écosystème énergétique territorial », qu'il s'agisse de rénovation énergétique, de développement des énergies propres, de mobilité décarbonée ou de qualité de l'air. L'introduction de la SemOp en France en 2014 a offert de nouvelles opportunités à ces territoires, notamment à travers le portage et l'exploitation des réseaux de chaleur urbains. Ces infrastructures, qui requièrent une grande technicité et des investissements conséquents, sont de plus en plus souvent confiées à des SemOp, comme à Clermont-Ferrand, Amiens, Saint-Germain-en-Laye ou encore Strasbourg. En 2017, la commune d'Amiens s'en est saisie en créant la société Amiens Énergies aux côtés d'Engie et de la Banque des territoires pour la gestion et le développement de son réseau de chaleur. La priorité : accélérer sa décarbonation et faire reposer son alimentation sur un mix énergétique diversifié d'énergies locales et renouvelables. La collectivité s'appuie ainsi sur une société qu'elle contrôle et qui bénéficie de l'expertise d'un opérateur spécialisé.

Une SemOp pour faire d'Amiens une référence en EnR

Papillote et Compagnie, une Spl pour relever les défis et les assiettes



La Spl Angers Loire Restauration, un levier pour la stratégie alimentaire territoriale

Les contraintes sanitaires, énergétiques et environnementales ont engendré une plus grande implication des collectivités territoriales en faveur d'une politique volontariste de transition vers une alimentation saine et durable. De nombreux territoires urbains se mobilisent en déployant une stratégie alimentaire globale. Ils s'appuient sur l'économie mixte à différents niveaux,

de la production à la livraison des repas, en passant par l'approvisionnement en produits locaux et le développement des circuits courts. 9 marchés urbains d'intérêt national (MIN) sont aujourd'hui gérés par des Sem et des Spl. Ils orchestrent le développement de filières locales et participent à la décarbonation de la logistique du dernier kilomètre en soutenant des solutions innovantes. Les collectivités territoriales s'approprient aussi la Spl dans le domaine de la restauration collective, une formule de coopération public-public qui permet de mutualiser les achats, les coûts de production, voire le portage de repas. Elle permet de réaffirmer leur exigence d'exemplarité en matière de qualité des prestations, de gouvernance territoriale, de sobriété écologique, et de performance de l'action publique. La Spl Angers Loire Restauration a par exemple été créée avec l'ambition d'associer la qualité à la maîtrise des coûts, mais aussi le soutien aux filières agricoles locales, la lutte contre le gaspillage et la préservation de l'environnement à travers l'objectif du zéro déchets plastiques.



Lire l'article



La Spl pour booster l'attractivité de Rennes Métropole

La constitution d'opérateurs touristiques métropolitains multi-activités répond aux besoins des collectivités locales de renforcer la promotion touristique de leur territoire. Elle permet la mise en œuvre d'une politique globale, gage d'efficacité, d'économies d'échelle et d'une meilleure visibilité auprès de la clientèle nationale comme internationale. Ces opérateurs se sont développés récemment dans les territoires urbains, à l'image de Destination Rennes, de Tours Val de Loire Tourisme

ou du Voyage à Nantes.

Les collectivités territoriales peuvent ainsi s'appuyer sur un opérateur multi-activités, en charge de l'homogénéisation de l'offre touristique et détenteurs de plusieurs contrats. Les missions peuvent aller jusqu'à la gestion d'équipements ou la création d'une marque commerciale. À Toulouse, métropole et commune ont par exemple fait de leur agence d'attractivité, (Spl Toulouse A Tout) leur unique vecteur de promotion du tourisme d'agrément, du tourisme d'affaires et du marketing territorial. Ces opérateurs touristiques sont perçus comme des catalyseurs de l'économie locale (hôtellerie, restauration, commerce de proximité, etc.) et participent au rayonnement du territoire.



Lire l'article

À l'instar de la Spl Tri Val de Loir(e) créée à l'initiative de Tours Métropole, actionnaire majoritaire, et de 10 syndicats intercommunaux et intercommunalités, de nombreux acteurs publics choisissent de se réunir autour d'un même projet et d'une Spl pour la gestion des déchets. Avec cette structure exemplaire, à cheval sur 3 départements et 2 régions, une première en France qui pourrait servir de modèle sur d'autres territoires, c'est un nouveau modèle d'économie circulaire dans le traitement des déchets qui est apparu. Elle a permis à des collectivités locales de se fédérer autour d'un outil commun et portera notamment le financement d'un nouveau centre de tri, pour un investissement d'un montant estimé à 40 millions d'euros. Au-delà du souhait de disposer d'un équipement automatisé ultra-moderne, ce regroupement est le fruit d'une volonté partagée de travailler ensemble sur un vaste territoire. « La Spl est apparue comme une solution crédible, souple, totalement territorialisée, au service d'un territoire composé de collectivités très urbaines et très rurales, mises sur un pied d'égalité ».

Un nouveau modèle d'économie circulaire dans le traitement des déchets

À Tours, l'entente des territoires permet un nouveau modèle de gestion des déchets



Lire l'article

Des entreprises au service de l'alliance des territoires



Parmi les grandes tendances observées à l'échelle nationale, se met progressivement en place à l'initiative des métropoles et grandes collectivités urbaines la structuration d'une « alliance des territoires » par le biais des Epl.

Les Entreprises publiques locales métropolitaines sont ainsi encouragées à mettre à disposition des intercommunalités limitrophes leur expertise dans une logique de coopération et de solidarité territoriale à l'échelle d'un bassin de vie s'étendant parfois bien au-delà des limites administratives.

Ici et là, les alliances sectorielles se multiplient, par exemple avec la Spl Eau du Ponant à Brest qui intervient également sur les réseaux d'eau et d'assainissement de trois syndicats mixtes voisins. Autre illustration dans le champ de l'aménagement, où de nombreuses Epl métropolitaines élargissent leur périmètre d'intervention, voire ouvrent leur actionnariat pour apporter leur expertise et leurs ressources aux plus petites communes en manque d'ingénierie.

La Fédération des élus des Entreprises publiques locales

Qui sommes-nous ?

Depuis sa création en 1956, la FedEpl est la seule fédération d'élus représentant les 1 401 Sem, Spl et SemOp françaises réunies au sein de la gamme Epl. Les Epl regroupent 13 000 élus, présidents et administrateurs.

La FedEpl apporte son expertise aux élus et cadres dirigeants des collectivités territoriales à travers un éventail d'actions.

- Accompagnement à la création de nouvelles Epl
- Pilotage et gouvernance des Epl
- Formation des membres des Conseils d'administration
- Prospective et évolutions des Epl existantes
- Mise en réseau, etc

Rejoindre la FedEpl, c'est :

- 1 Participer activement au dialogue permanent** avec les pouvoirs publics au plan local, national et européen en faveur de la cause des Epl.
- 2 Bénéficier d'une expertise reconnue** et d'un accès privilégié à des ressources exclusives spécialisées (juridique, RH, gouvernance, création d'Epl, etc.).
- 3 Intégrer un réseau** pour échanger sur ses bonnes pratiques et rencontrer ses pairs lors de temps forts organisés tout au long de l'année.