

CONCOURS INTERNE DE COLONEL DE SAPEURS-POMPIERS PROFESSIONNELS

SESSION 2025

**Note d'analyse et de propositions à partir d'un dossier
portant sur l'économie**
et permettant de mettre en évidence une problématique
et éventuellement proposer des solutions possibles

EPREUVE n°4

Durée : 4 h
Coefficient 2.

SUJET : Comment utiliser l'économie mixte au service de l'action territoriale et notamment dans le champ de la sécurité civile ?

DOCUMENTS JOINTS

Document n° 1	L'économie mixte locale à l'œuvre au Congrès national des EPL pour davantage d'efficacité économique, sociale et environnementale, Communiqué de presse, Fédération des élus des entreprises publiques locales, Nantes, le 10 octobre 2024	Page 3
Document n° 2	L'économie mixte engagée pour la politique de la ville. Comment l'économie mixte transforme les quartiers prioritaires ? Banque des Territoires, Caisse des Dépôts Groupe et Fédération des élus des entreprises publiques locales, août 2024, synthèse, pages 4 à 6 (extraits)	Page 5
Document n° 3	Fiche 5 : Les sociétés d'économie mixte et les sociétés publiques locales, Préfet de l'Isère	Page 8
Document n° 4	L'économie mixte au service de l'action régionale. Etat des lieux, enjeux et perspectives. Banque des territoires, Caisse des Dépôts Groupe, Régions de France, pages 8 à 16	Page 12
Document n° 5	Les filiales de SEM, spécialisation, diversification, développement : osez la filiale, Collection mode d'emploi, Démarche préalable à la création, pages 10 à 15 (extraits)	Page 21

Document n° 6	Les sociétés d'économie mixte locale : un outil des collectivités à sécuriser, Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, Cour des Comptes, Chambres régionales et territoriales des comptes, Mai 2019, pages 7 à 12 (extraits)	Page 26
Document n° 7	Isabelle Jarjaille, Dix ans après sa création, la Semop cherche encore sa voie, la Gazette, 26 juin 2024	Page 32
Document n° 8	Monique Clemens, Tandem, la SEM qui a façonné Techn'hom, un parc technologique et industriel exemplaire, La Gazette, 30 octobre 2023	Page 34
Document n° 9	Stratégie économique régionale 2022- 2028, avec les entreprises et les territoires, réussir les transitions et relever les défis de l'emploi, Schéma Régionale de Développement Economie, d'Innovation et d'Internationalisation, Conseil Régional de Bourgogne-Franche-Comté, pages 108 à 109 (extraits)	Page 36
Document n° 10	Fanny Biver, Le repositionnement stratégique des entreprises publiques locales (EPL) d'aménagement : vers une reprise en main d'acteur d'intérêt public de la production du logement ? Politiquedulogement.com, 19 avril 2023	Page 38

NOTA :

- 2 points seront retirés au total de la note sur 20 si la copie contient plus de 10 fautes d'orthographe ou de syntaxe.
- **Les candidats ne doivent porter aucun signe distinctif sur les copies :** pas de signature ou nom, grade, même fictifs.
- Les épreuves sont d'une durée limitée. Aucun brouillon ne sera accepté, la gestion du temps faisant partie intégrante des épreuves.
- Lorsque les renvois et annotations en bas d'une page ou à la fin d'un document ne sont pas joints au sujet, c'est qu'ils ne sont pas indispensables.

Communiqué de presse

Nantes, le 10 octobre 2024

L'économie mixte locale à l'œuvre au Congrès national des Epl pour davantage d'efficacité économique, sociale et environnementale

Le Congrès national des Entreprises publiques locales (Epl) s'est tenu du 8 au 10 octobre à la Cité des Congrès de Nantes, sur le thème « Soyons efficaces, agissons local ». Dans un contexte économique et politique singulier, l'événement a réuni sur les trois jours plus de 1 500 élus locaux, dirigeants et représentants d'Epl, et partenaires, qui ont pu échanger et témoigner des solutions plurielles que propose l'économie mixte locale pour répondre aux défis des collectivités locales en matière de transition environnementale, mais aussi de transition économique, sociale et générationnelle.

La dynamique de l'économie mixte locale valorisée pendant les trois jours

Le mouvement de l'économie mixte locale, en plein essor et en constante mutation, joue un rôle essentiel de catalyseur de développement des territoires. Avec 1 442 Epl recensées à travers la France – un niveau jamais atteint auparavant – dont 850 Sociétés d'économie mixte (Sem), 50 Sociétés d'économie mixte à opération unique (SemOp) et 542 Sociétés publiques locales (Spl), ces entreprises sont créatrices de richesses et contribuent à la croissance économique locale, au bénéfice de toutes et tous. En 2023, les Epl ont produit un chiffre d'affaires cumulé de 19,36 milliards d'euros et généré une valeur ajoutée estimée à 6,3 milliards d'euros, soit un nouveau point culminant.

Le phénomène de filialisation, incarné par les 554 filiales de Sem recensées au 1er juin 2024, portant l'ensemble à près de 2 000 entreprises sous l'égide des collectivités territoriales, a amplifié la dynamique de l'économie mixte locale, qui représente annuellement près de 25 milliards d'euros de chiffre d'affaires au total.

Deux plénières pour penser local et agir global : transition environnementale et libertés locales au cœur des débats

En introduction de l'événement, la plénière politique intitulée « Transformation et planification écologiques : agissons local » a été ouverte par **Johanna Rolland**, maire de Nantes, présidente de Nantes Métropole et présidente de France Urbaine. La présidente de la Spl SAMOA, aménageur de la métropole nantaise et agissant pour le développement des industries culturelles et créatives, a tenu à témoigner de l'opportunité que représente l'économie mixte pour son territoire : « Les Epl ont par nature cette appétence à coopérer, à faire vivre des partenariats. Et c'est ce dont nous avons besoin pour mener des grands projets pour chaque politique publique. » Sa prise de parole a notamment été suivie de l'intervention de **François Gemenne**, politologue et co-auteur du 6e rapport du GIEC. Spécialiste des politiques d'adaptation au réchauffement climatique, le grand témoin de cette plénière a rappelé les impératifs de la transition environnementale et les besoins considérables d'investissement. Dans cette perspective, le président de la FedEpl et maire de Sceaux, **Philippe Laurent**, n'a pas manqué d'appuyer le fait que les Epl sont des outils extraordinaires de souplesse, de réactivité, de partenariat et de coopération opérationnelle. Mais le fait qu'elles soient adossées à des collectivités locales dont les moyens sont de plus en plus restreints est un motif d'inquiétude.

Les Entreprises publiques locales et leur Fédération

Depuis sa création en 1956, la Fédération des élus des Entreprises publiques locales (FedEpl) est la seule fédération d'élus représentative des 1 442 Sociétés d'économie mixte (Sem), Sociétés publiques locales (Spl) et Sociétés d'économie mixte à Opération unique (SemOp) françaises réunies au sein de la gamme Epl. Gouvernée par des présidents et administrateurs d'Epl de toutes sensibilités politiques, la Fédération des élus des Entreprises publiques locales s'inscrit dans une vision moderne et performante de l'action publique locale depuis plus de 60 ans. Elle est affiliée au réseau européen des 32 000 Entreprises publiques locales représenté par SGI Europe, organisme intersectoriel composé des employeurs de services publics et qui promeut les services d'intérêts généraux (SIG) en Europe. Toutes les infos sur lesepl.fr

Contact presse
Violaine Hacke, attachée de presse
06 28 47 53 55
violainehacke@gmail.com

Contact FedEpl
Cécile Consigny, chargée de communication
01 53 32 22 07 - 06 87 50 96 90
c.consigny@lesepl.fr

Nantes, le 10 octobre 2024

Le lendemain, **Gaspard Koenig**, philosophe et essayiste, est intervenu dans le cadre de la plénière prospective de ce Congrès. Le fondateur du think tank « Génération Libre » a fait part de son attachement aux libertés locales et au principe de subsidiarité. Selon lui, comme d'autres sujets, « l'écologie est indissociable d'une évolution vers une plus grande autonomie des collectivités locales » pour faciliter son appropriation, tant « l'on prend d'autant mieux soin de son milieu que l'on est directement impliqué dans les décisions qui le concernent et exposé à leurs conséquences ». Les collectivités locales sont les mieux placées pour prendre en compte et s'adapter aux spécificités de leurs territoires. L'économie mixte locale, qui permet les coopérations public-privé et public-public les plus pertinentes, est un puissant outil à leurs services. C'est d'ailleurs les Epl d'environnement et de réseaux qui contribuent fortement à la vitalité de l'économie mixte ces dernières années, en matière de créations nouvelles comme l'a rappelé **Philippe Laurent**, maire de Sceaux et président de la FedEpl, en clôture.

Des réponses diversifiées aux enjeux de tous les territoires mis en avant à travers les ateliers, le Salon des Epl et les visites professionnelles

Il n'a pas été question uniquement de transition environnementale au cours de ce Congrès national des Epl. Tout au long des trois jours, la coopération entre acteurs publics et privés, la transition générationnelle, l'innovation pour renforcer l'attractivité des territoires, la valorisation extra-financière des activités des Epl et les nouveaux défis du management ont été abordés selon des approches transversales. L'économie mixte locale s'est en effet transformée et diversifiée ces dernières années pour satisfaire aux attentes des collectivités territoriales et des citoyens.

Les nombreux échanges et partages d'expérience s'en sont fait l'illustration, tandis que congressistes et visiteurs ont constaté la diversité des exposants du Salon des Epl et des parties prenantes de l'économie mixte. Une quarantaine d'exposants, organisés en pôles (conseil, aménagement, finance, ressources humaines, développement durable) ont en effet présenté leur savoir-faire et échangé avec les visiteurs autour de différentes thématiques métiers. Les visites professionnelles du mardi ont aussi permis de valoriser plusieurs projets emblématiques de Nantes et sa région, portés par l'économie mixte locale. Parmi eux, la Maison du Lac de Grand-Lieu, et un parcours organisé par Le Voyage à Nantes qui a dévoilé les monuments et lieux remarquables de la ville. La mobilité a été à l'honneur avec la visite du Pôle d'Échange Multimodal dans le quartier d'EuroNantes. La quatrième visite était consacrée à l'espace tertiaire GINA, conçu pour favoriser le bien-être individuel et collectif.

A travers cet événement incontournable, la Fédération des élus des Entreprises publiques locales (FedEpl) a ainsi réaffirmé sa propension à accompagner les collectivités territoriales et son engagement en faveur de l'économie mixte locale. Un modèle qui propose une flexibilité et une réelle agilité aux élus locaux qui souhaitent développer leurs territoires avec des solutions innovantes. Le Plan stratégique « Ambitions 2030 : la feuille de route des entreprises de l'intérêt général », fixe le cap des actions à venir pour renforcer l'efficacité économique, sociale et environnementale des Epl. Les prochains rendez-vous de l'économie mixte s'inscriront dans son cadre.

Les prochains rendez-vous :

- Le Séminaire « Transports et mobilités : quelles stratégies pour l'économie mixte dans les territoires ? », le 15 novembre 2024 à Famars (59)
- La Conférence des Epl Outre-mer 2024, du 25 au 29 novembre 2024 en Guyane, sur le thème « Anticiper, accompagner, innover : l'économie mixte ultramarine en action ! »
- Le Congrès national des Epl 2025, du 14 au 16 octobre 2025 à Montpellier

Les Entreprises publiques locales et leur Fédération

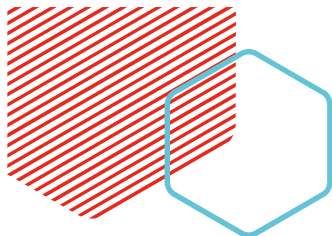
Depuis sa création en 1956, la Fédération des élus des Entreprises publiques locales (FedEpl) est la seule fédération d'élus représentative des 1 442 Sociétés d'économie mixte (Sem), Sociétés publiques locales (Spl) et Sociétés d'économie mixte à Opération unique (SemOp) françaises réunies au sein de la gamme Epl. Gouvernée par des présidents et administrateurs d'Epl de toutes sensibilités politiques, la Fédération des élus des Entreprises publiques locales s'inscrit dans une vision moderne et performante de l'action publique locale depuis plus de 60 ans. Elle est affiliée au réseau européen des 32 000 Entreprises publiques locales représenté par SGI Europe, organisme intersectoriel composé des employeurs de services publics et qui promeut les services d'intérêts généraux (SIG) en Europe. Toutes les infos sur lesepl.fr

Contact presse

Violaine Hacke, attachée de presse
06 28 47 53 55
violainehacke@gmail.com

Contact FedEpl

Cécile Consigny, chargée de communication
01 53 32 22 07 - 06 87 50 96 90
c.consigny@lesepl.fr



SYNTHESE

Les entreprises publiques locales sont des opérateurs naturels de la politique de la ville

Les entreprises publiques locales (Epl) ont assis leur légitimité sur des **atouts spécifiques** qui en font des acteurs systémiques de la politique de la ville.

Epl				
				
Connaissance historique des territoires	Expertise métier sur la fabrique de la ville	Organisation en mode projet	Insertion dans un jeu d'acteurs public-privé	Lien fort avec les collectivités actionnaires

Le bilan de 40 ans d'actions sur les opérations urbaines, le lien social et le développement économique des quartiers en politique de la ville (QPV)

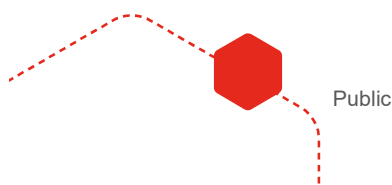
Penser, animer et opérer des opérations urbaines au service de la transformation durable des territoires.

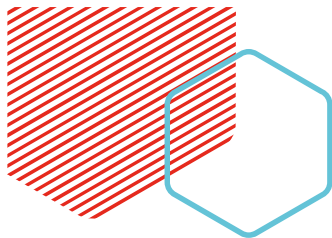
Les Epl ont joué un rôle indispensable d'appui aux politiques publiques urbaines en intervenant :

- sur des territoires où le secteur privé était en carence (faible attractivité) ;
- sur des opérations complexes nécessitant un fort appui des collectivités (équilibre économique fragile) ;
- sur toutes les typologies de quartiers (centre-ville, centre ancien, veille active, habitat dégradé...) ;
- sur toute la chaîne de valeur de l'aménagement urbain (aménagement, mobilité, immobilier) ;
- sur de grandes échelles (opérations à long-terme, lien du quartier avec l'unité urbaine).

Fédérer les acteurs locaux pour créer du lien et agir en proximité des habitants

Face aux enjeux de sécurité et tranquillité collective, et de lutte contre la précarité en QPV, les Epl ont porté des actions de médiation sociale :





- développement de la concertation citoyenne et des budgets participatifs ;
- création de réseaux d'ambassadeurs des locataires et internalisation des médiateurs sociaux dans les effectifs.

Les Epl ont répondu à l'appel sur les disparités sociales en QPV en agissant sur l'accompagnement scolaire et l'insertion professionnelle à travers :

- le financement d'équipements numériques, de soutien scolaire et de formation ;
- la réinsertion professionnelle dans les métiers des Epl ;

Les Epl ont adapté l'offre d'équipements culturels et de loisirs pour une meilleure accessibilité par les populations précaires, et en faisant des lieux d'ouverture et de rencontre.

Redynamiser les quartiers en créant du flux économique, de l'emploi et de la mixité fonctionnelle

En intervenant directement dans les QPV, les Epl ont participé au développement économique :

- les travaux engagés par les Epl ont favorisé l'emploi et généré de la valeur ajoutée sur ces territoires : 25,7 Md€ de valeur ajoutée sur l'année 2020 selon la Fédération des élus des Entreprises publiques locales (FedEpl) ;
- Les Epl ont porté des investissements spécifiques pour redynamiser les territoires (foncières commerciales, nouveaux services, équipements publics).

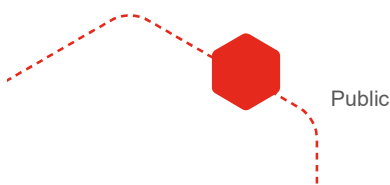
Les Epl ont travaillé sur les usages avec les acteurs pour développer le lien au quartier :

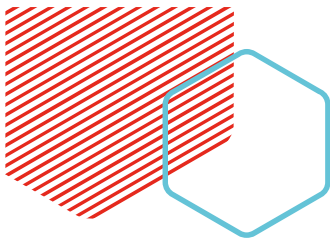
- en expérimentant différents dispositifs d'intégration des usagers (urbanisme transitoire), et en favorisant la mixité d'usages et de fonctions afin de développer des lieux de vie ;
- en travaillant avec les structures de l'économie sociale et solidaire pour développer leurs actions dans les QPV, où l'écosystème associatif est dense et adapté.

L'intervention des Epl évolue pour une vision globale des enjeux de transformation écologique et de cohésion sociale et territoriale

Concourir à la mixité d'usages en QPV en diversifiant et élargissant les champs d'activité de l'économie mixte

Le mode d'intervention des Epl s'élargit pour répondre aux besoins et aux contraintes des quartiers et des collectivités en développant :





- des opérations d'aménagement mixtes (maîtrise foncière partielle, interventions pérennes et transitoires, recherche d'innovation) ;
- des opérations réalisées pour le compte propre de l'Epl (sans contrat public).

Les Epl diversifient leur champ d'intervention pour accompagner les transformations sociales en cohérence avec l'élargissement des compétences des collectivités :

- sur la rénovation énergétique des bâtiments (publics et privés), l'adaptation au changement climatique des quartiers, l'accès à une alimentation durable ou encore l'offre de soin et la santé des habitants ;
- elles développent donc leurs compétences, et apprennent de nouveaux métiers et savoir-faire.

Lutter contre les déserts médicaux et prendre en compte les enjeux de santé et de vieillissement en QPV

La densité de l'offre de soins en QPV est faible, et la problématique touche aussi bien la jeunesse que la santé des séniors alors même que les QPV sont particulièrement sensibles au vieillissement de la population.

Pour y répondre, les Epl apportent différentes réponses adaptées aux territoires :

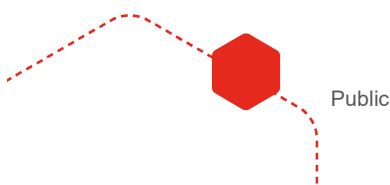
- la mise en œuvre des maisons de santé pluridisciplinaires (MSP), qui facilitent l'installation des professionnels et l'accès aux soins ;
- de nouveaux aménagements de l'espace public, et la réhabilitation des logements en travaillant sur la maîtrise d'usage ;
- des services d'accompagnement et de suivi des locataires séniors proposés par les bailleurs sociaux afin de réduire l'isolement des ainés.

Agir pour la transition écologique, levier de développement pour les QPV

Les habitants des QPV sont particulièrement vulnérables aux effets du changement climatique (précarité énergétique, mobilité). Les Epl y portent une politique active de lutte et d'adaptation au changement climatique :

- en aménageant l'espace public avec des mobilités douces, des îlots de fraîcheur et des équipements résilients ;
- en développant les réseaux de chaleur sur plusieurs quartiers (maîtrise du prix de l'énergie) ;
- en agissant sur l'immobilier par la réhabilitation et l'économie de ressources.

Les Epl perçoivent l'environnement comme un champ d'innovation, conscients des liens forts entre la fabrique de la ville, et l'impact social.



Fiche 5: Les sociétés d'économie mixte et les sociétés publiques locales

RÉFÉRENCES TEXTUELLES

Articles L.1521-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales régissent l'ensemble du cadre législatif relatif aux Sociétés d'Économies Mixtes ;

Article L.1531-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales régissent l'ensemble du cadre législatif relatif aux Sociétés Publiques Locales.

DÉFINITION DE LA SOCIÉTÉ D'ÉCONOMIE MIXTE

Une société d'économie mixte locale est une société anonyme dans laquelle participent majoritairement une ou plusieurs collectivités locales et minoritairement au moins une personne privée. Elle a pour objet d'effectuer des opérations d'intérêt général dont certaines sont définies par la loi. La particularité de la SEM est qu'elle doit être toujours être majoritairement composée de capitaux publics. Le contrôle est donc exercé par la collectivité sans avoir besoin de passer une nationalisation.

Les SEM ont recours à la comptabilité privée et leur personnel est régi par le statut du droit privé. Le législateur a eu pour volonté non seulement donner aux collectivités locales une meilleure maîtrise des sociétés d'économie mixte auxquelles elles participent, mais aussi les protéger contre les risques financiers que pouvaient leur faire subir ces sociétés auxquelles elles sont associées.

Les SEM regroupent au moins 7 actionnaires. Elles sont immatriculées au registre du commerce et de l'industrie. L'initiative de la création revient aux communes, départements régions et leurs EPCI²³. Leur durée est de 99 ans maximum. Les Collectivités et leurs groupements doivent détenir à plusieurs ou séparément plus de la moitié du capital de la société et des voix de l'organe délibérant.

Sauf cas dérogatoire le capital social doit être d'au moins :

- 37 000 € (Art. L. 224-2 du code de commerce) ;
- 150 000 € pour les sociétés d'économie mixte d'aménagement²⁴ ;
- 225 000 € pour les sociétés d'économie mixte de construction d'immeubles à usage d'habitation, de bureaux ou de locaux industriels destinés à la location ou à la vente ;

L'actionnariat des collectivités territoriales et de leurs groupements doit représenter plus de la moitié du capital social, il ne doit pas dépasser 85% de ce même capital. Ce qui signifie que la participation au capital social des actionnaires autres que les collectivités territoriales et leurs groupements doit représenter au moins 15% de ce capital.

L'OBJET SOCIAL ET LE CHAMP D'ACTION

L'objet social doit être inscrit dans les statuts de la SEM ; il conditionnera l'action de cette dernière.

La SEM ne peut exercer d'activité sans lien avec son objet initial. L'objet social doit être clairement précisé²⁵. Il n'existe pas de principe de spécialité, cependant les activités doivent être en rapport avec l'objet social. La loi du 7 juillet 1983 ouvre aux sociétés d'économie mixte locales la possibilité :

- de réaliser des opérations d'aménagement et de construction ;
- d'exploiter des services publics à caractère industriel et commercial ;
- d'exercer toute activité d'intérêt général.

²³ Art.L.1521-1 du CGCT

²⁴ Art L.1522-3 du CGCT

²⁵ TA Versailles, 2e ch., 12 oct. 1993, n° 9928083

La notion d'activité d'intérêt général, à laquelle la loi fait référence, est définie au cas par cas par la jurisprudence administrative. La légalité de l'activité envisagée doit donc être appréciée au regard de la jurisprudence (*CE, 30 mai 1930, ch. synd. du commerce de détail de Nevers*). Les sociétés d'économie mixte locales interviennent notamment dans le domaine de l'aménagement et de la construction, transports urbains, des remontées mécaniques, dans les réseaux d'eau et d'assainissement etc...

La loi reconnaît la liberté aux collectivités territoriales de gérer leur SEM dans le respect des compétences. La SEM ne doit pas avoir pour finalité d'exercer une compétence transférée à un établissement de coopération intercommunale. La SEM ne doit pas avoir pour objectif de fausser les règles de la concurrence. A cet égard, il doit être fait une distinction nette entre les activités exercées pour les actionnaires et les activités extérieures de la société.

ORGANISATION D'UNE SOCIÉTÉ D'ÉCONOMIE MIXTE

Les sociétés d'économie mixte peuvent être constituées soit avec la structure classique du conseil d'administration soit avec un directoire et un conseil de surveillance. Toute collectivité territoriale ou groupement de collectivités territoriales a droit au moins à un représentant au conseil d'administration ou au conseil de surveillance, désigné en son sein par l'assemblée délibérante concernée.²⁶ Les sièges doivent être attribués en fonction du capital détenu par chaque actionnaire.

Chaque délibération prise par le conseil d'administration doit respecter le quorum prévu aux articles L.225-37 et L.225-82 du Code de commerce. Selon le droit commun des sociétés commerciales, les décisions du conseil d'administration sont prises à la majorité des membres présents ou représentés. Il convient de rappeler que le Conseil d'État a estimé dans un avis du 17 février 1954 qu'un fonctionnaire ne pouvait être nommé administrateur d'une société placée sous le contrôle de son administration.

L'article L.225-47 du code de commerce, applicable aux sociétés d'économie mixte locales, dispose que le conseil d'administration élit, parmi ses membres, un président qui est, à peine de nullité, une personne physique. L'article L.225-25 du même code permet aux statuts d'imposer que chaque administrateur soit propriétaire d'un certain nombre d'actions de la société. L'article L.2253-5 du CGCT permet toutefois à une collectivité d'avoir la qualité de président du CA.

Le mandat des représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements actionnaires au conseil d'administration ou au conseil de surveillance prend fin selon les cas :

- lors du renouvellement intégral du conseil municipal ;
- lors de chaque renouvellement triennal du conseil départemental ;
- lors du renouvellement intégral du conseil régional ;
- lors du renouvellement partiel ou intégral de l'assemblée délibérante du groupement.

Enfin, le personnel de la SEM est placé sous le statut du droit privé et échappe par voie de conséquence au statut de la fonction publique territoriale. Rien n'interdit pour autant un détachement de personnel fonctionnaire.

Les SEM sont soumises à un contrôle spécifique²⁷. Au titre de ce contrôle doivent être transmis au représentant de l'État dans le département :

- Les délibérations du conseil d'administration ou de surveillance (dans les 15 jours après adoption) ;
- Les contrats passés entre une personne publique et une SEM locale ;
- Les comptes annuels ;
- Les rapports du commissaire aux comptes.

Après transmission de ces actes, si le préfet estime que l'un d'entre eux est de nature à augmenter gravement la charge financière d'au moins une collectivité territoriale et de son groupement, ou encore si le risque encouru en raison d'une garantie d'emprunt est réel, il saisit la chambre régionale des comptes dans un délai d'un mois pour que cette dernière procède aux contrôles nécessaires.

²⁶ Article L1524-5 du CGCT

²⁷ prévu à l'article L 235-1 du Code des juridictions financières

LA SOCIÉTÉ PUBLIQUE LOCALE

Une société publique locale est une société anonyme de droit privé dont le capital associe au moins deux personnes publiques et est détenu en totalité par des personnes publiques. Le montant du capital social s'élève à au moins 150 000 euros et à 225 000 euros dans les cas d'une SPL ayant pour objectif la construction d'immeubles à usage d'habitation, de bureaux ou de locaux industriels intégrant ces deux catégories.

Ces sociétés sont compétentes pour réaliser, pour le compte de leurs actionnaires et sur le territoire des collectivités territoriales ou des groupements de collectivités territoriales qui en sont membres, des opérations d'aménagement au sens de l'article L.300-1 du code de l'urbanisme et des opérations de construction ou pour exploiter des services publics à caractère industriel et commercial ou toutes autres activités d'intérêt général.

Elles ont la forme de société anonyme et sont donc régies à la fois par le Code de commerce (livre II) et par le Code général des collectivités territoriales (partie I, livre V, titre II, chap. IV). La SPL est soumise à la comptabilité commerciale et au régime fiscal des sociétés. Son personnel est soumis au droit privé et notamment au code du travail. Les modalités de constitution d'une SPL sont identiques à celles de la SEM (exception faite du montant du capital social et de son caractère entièrement public).

Il est tout à fait possible de créer une SPL à partir d'une société d'économie mixte existante par la transformation de la forme juridique de la société. Cette transformation, qui s'inscrit dans la continuité de la personnalité morale de la société initiale, passe par une modification de l'actionnariat et la cession de leurs parts par les actionnaires privés.

L'ensemble des futurs actionnaires, collectivités territoriales et leurs groupements, doit délibérer en vue de la constitution de la société publique locale. Les délibérations des collectivités ou groupements doivent se déterminer sur le principe de la création de la SPL, sur le montant de son capital social, sur le montant et le pourcentage de la participation de la collectivité ou du groupement, sur la désignation de représentants élus au sein des instances de la société ainsi que sur son président et sur l'approbation d'un projet de statuts.

LES PARTICULARITÉS DE LA SPL

Le statut de la SPL permet de s'affranchir des procédures de passation et de mise en concurrence prévues par le code de la commande publique. En effet, selon le droit communautaire et la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, les conditions dans lesquelles une collectivité territoriale peut être dispensée d'appliquer les règles communautaires en matière de commande publique, et donc dans lesquelles les deux partenaires sont en situation d'*in house* sont strictes.

La collectivité doit tout d'abord "*exercer sur son cocontractant un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services*" et ce cocontractant doit "*réaliser l'essentiel de son activité*" avec la ou les collectivités qui le détiennent. C'est en ces termes qu'a statué la Cour de Justice de l'Union Européenne.²⁸

Pour qualifier une relation dite « *in house* » entre une société publique locale et l'un de ses actionnaires, il faut que ce dernier participe à la fois au capital social mais également aux organes de direction de la société. En l'absence de l'un de ses éléments, le caractère « *in house* » ne peut être retenu.

Le contrôle analogue doit être direct et s'incarner dans un véritable pouvoir de décision de l'entreprise pour être qualifié de la sorte. Concernant les actionnaires dont l'apport de capital ne permettrait pas de siéger au sein du CA, il doit être prévu une charte pour démontrer l'implication de ce dernier dans la gestion et la prise de décision. Il n'en demeure pas moins qu'en cas de contestation, il faudra démontrer l'existence certaine de ce contrôle analogue.

²⁸ CJCE, 18 novembre 1999, Teckal.

Le contrôle de légalité des actes des SPL est effectué par le représentant de l'État dans le département.

Doivent être contrôlés par le préfet les actes suivants :

- Les délibérations des collectivités et de leurs groupements décidant la création de la SPL ;
- Tous les actes relatifs à la SPL ;
- Les délibérations du conseil d'administration ou de surveillance ;
- Les délibérations de l'assemblée générale ;
- Les comptes annuels et les rapports des commissaires aux comptes

La chambre régionale des comptes a le pouvoir en application des articles L.211-4 à L.221-6, L.211-8, R. 211-2 et R. 211- du code des juridictions financières de vérifier les comptes et examiner la gestion des SPL.

L'ESSENTIEL

	SEM	SPL
Caractère du capital social	Entre 51 à 85% public	100% public
Montant du capital public	Min. 37 000 € <i>(hors dérogations)</i>	Min. 150 000€ <i>(hors dérogations)</i>
Existence d'actionnaires privés	OUI	NON
Nombres d'actionnaires	Au moins 7	Au moins 2
Initiative publique pour la création	OUI	OUI
Existence du CA ou CS	OUI	OUI
Société anonyme de droit privé	OUI	OUI
Statut juridique du personnel	Privé	Privé
Obligation de publicité et de mise en concurrence	OUI	NON <i>(si respect des conditions)</i>
Acte obligatoirement transmissible au contrôle de légalité préfectoral	OUI	OUI
Contrôle de la CRC	OUI	OUI

L'économie mixte : des modèles en profondes mutations

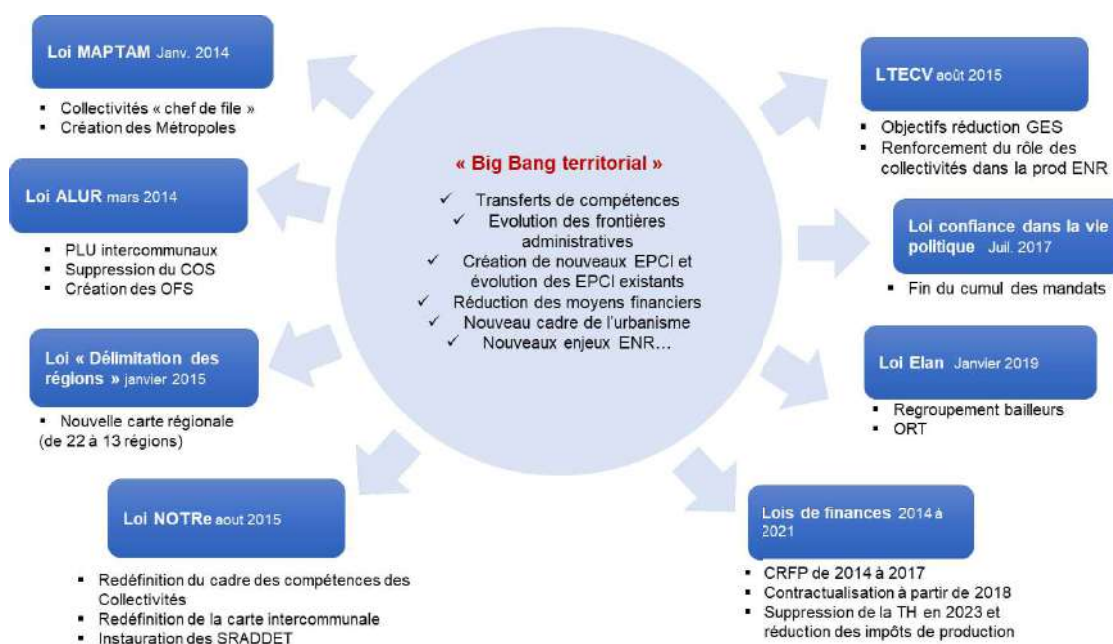
L'objectif de renforcement du dynamisme économique et de l'attractivité des territoires constitue un enjeu majeur pour les acteurs publics locaux et les Régions en particulier, en tant que chefs de file du développement économique. Il s'agit de créer les conditions favorables au développement des territoires pour répondre aux besoins de leurs habitants et assurer l'accès aux services. L'enjeu est, à la fois, d'accompagner les dynamiques favorables à des territoires moins denses, apparues à la suite de la crise du COVID-19 et les évolutions sociétales de plus long terme.

Ce rôle donné aux Régions est le fruit d'une double mutation qui a également modifié les modalités d'exercice des Entreprises Publiques Locales (EPL) :

- D'une part, l'évolution du contexte institutionnel et réglementaire a accru leurs compétences
- D'autre part, les évolutions sociales et sociétales (écologiques, numériques, ...) constituent une transition multi-dimensionnelle à accompagner

Un environnement institutionnel et réglementaire en constante évolution

Les nombreuses évolutions institutionnelles dans la dernière décennie ont profondément modifié les conditions d'intervention de l'économie mixte, tant du point de vue du positionnement de leurs actionnaires publics historiques – confrontés à des contraintes croissantes – que des champs d'interventions portés, et de l'environnement réglementaire associé.



En effet, **de nouveaux transferts de compétences entre échelons de collectivités locales** (lois MAPTAM³ et NOTRe⁴) ont été opérés. Ce nouveau cadre de compétences se traduit notamment par la montée en puissance des échelons régionaux et intercommunaux, avec, dans certains territoires ruraux notamment, une véritable crise de la représentation communale. Ils ont ainsi **conforté la place des Régions comme chefs de file dans des secteurs stratégiques du développement territorial** : développement économique, aménagement du territoire, transition énergétique, mobilités...

Les pouvoirs publics ont par ailleurs entériné **de nouvelles priorités stratégiques**, faisant également évoluer le champ d'intervention des collectivités. Ainsi, un accent particulier a par exemple été mis sur des sujets tels que la lutte contre l'artificialisation des sols et l'étalement urbain (Loi ALUR⁵), la réduction des émissions de Gaz à Effet de Serre et la transition énergétique (Loi TECV⁶) ou encore la gestion des déchets.

Dans le même temps, **les contraintes financières des collectivités se sont renforcées**. Elles résultent notamment d'une baisse continue des dotations entre 2014 et 2017, de différentes réformes fiscales (suppression totale de la taxe d'habitation sur les résidences principales entre 2020 et 2023, réduction des impôts de production en 2020...), et aujourd'hui des effets de la crise de la COVID sur les finances des collectivités.

Des mutations sociales et écologiques à accompagner

Les évolutions réglementaires ont donc conduit à une montée en puissance des collectivités territoriales, notamment les Régions, dans l'action publique locale. En parallèle de ces évolutions, **les collectivités territoriales ont également dû faire face aux mutations sociales et sociétales profondes à l'œuvre dans nos sociétés, nécessitant d'accompagner la résilience des territoires.**

Si certaines évolutions ont été accentuées par la crise sanitaire, des mouvements de fonds plus structurels viennent impacter les politiques publiques mises en œuvre par les collectivités en réponse aux attentes des citoyens, usagers, habitants en termes de transitions des territoires.

Ces mutations, dont certaines sont en lien direct avec l'action des Régions, concernent notamment :

- L'essor du télétravail, qui ouvre de nouvelles perspectives en matière d'aménagement économique et de création de tiers-lieux.
- La relocalisation des activités de production, le maintien de l'économie de proximité pour permettre une plus grande indépendance des territoires.
- L'autosuffisance alimentaire et la prise en compte de la dimension alimentaire dans les projets d'aménagement mais aussi en matière de restauration collective (cantines scolaires...).
- Le maillage du territoire en termes d'équipements publics et de lieux de solidarité.
- La lutte contre le mal logement et la précarité énergétique.
- L'accès au numérique.
- Le renforcement de la résilience des territoires et la lutte contre le réchauffement climatique.

³ loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « loi MAPTAM »

⁴ loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite « loi NOTRe »

⁵ La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite « loi ALUR »

⁶ loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte



Illustration SCET : synthèse des grandes transitions et impacts sur les politiques publiques

L'économie mixte : un levier dans la mise en oeuvre des politiques publiques

Depuis son essor dans la seconde moitié du XX^{ème} siècle, l'économie mixte a démontré sa valeur ajoutée dans l'accompagnement des territoires à la mise en œuvre de leurs projets au service du développement territorial.

Pour relever le double défi d'une montée en puissance des missions qui leur sont assignées, et d'adaptation de leur territoire aux transitions à l'œuvre, les collectivités territoriales ont, de fait, largement mobilisé les opérateurs de l'économie mixte.

L'expérience montre que les EPL tirent leur force de la rigueur de la gestion publique associée à la souplesse de l'initiative privée. En tant qu'entreprises régies, pour l'essentiel, par le Code du Commerce, les EPL recherchent des performances de gestion, la création de résultat et la motivation des salariés comme des actionnaires. Dans le même temps, en tant qu'entreprises publiques détenues tout ou partie par les collectivités locales, elles interviennent dans le cadre des compétences des collectivités pour réaliser des missions ou gérer des services d'intérêt public.

L'ancrage territorial que leur confèrent leurs actionnaires (les collectivités locales) les conduisent à agir sur la création de valeur au plus près des territoires, en apportant des réponses adaptées à leurs enjeux et spécificités.

L'économie mixte peut ainsi être un moyen d'associer, au sein d'une société, la souplesse et la réactivité du management privé et la réactivité au service de l'intérêt général en agissant comme un **outil d'enclenchement opérationnel des projets**.

Se saisissant des évolutions de l'écosystème territorial, les EPL peuvent être forces de propositions auprès des collectivités pour les appuyer dans la mise en œuvre opérationnelle des ambitions, des projets, en apportant le bon niveau d'ingénierie, notamment sur l'ingénierie juridique et financière, élément facilitateur de l'enclenchement opérationnel.

Le choix du recours à l'économie mixte pour soutenir le développement territorial

- ▶ La recherche d'une mutualisation de l'ingénierie de projet, d'expérience et de moyens entre acteurs publics (et privés) pour faciliter l'enclenchement opérationnel des projets dans un contexte de raréfaction des ressources publiques
- ▶ La lisibilité de l'action publique à travers un opérateur interlocuteur/guichet unique auprès des entreprises et des particuliers.
- ▶ Le choix de maintenir une gouvernance publique sur des projets de long terme, à impact sur les territoires, tout en s'appuyant sur l'effet de levier financier du privé
- ▶ La nécessité de développer des palettes de montages juridiques et financiers permettant de développer des solutions robustes et pérennes en dehors des schémas classiques du privé, ou du tout public.

D'abord cantonné à des domaines circonscrits ; production et gestion de logements, aménagement, équipement du territoire, en particulier pour le déploiement ou le développement de services publics, **l'appui des EPL** à la mise en œuvre des politiques publiques s'est largement développée **sur l'ensemble de la chaîne de valeur du développement territorial**.

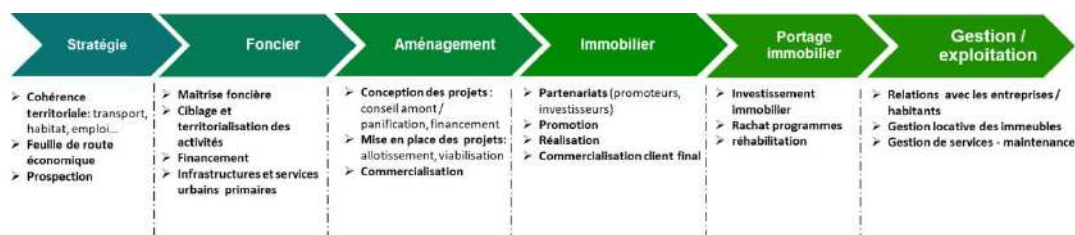


Illustration SCET : chaîne de valeur du développement territorial - aménagement

Elles peuvent ainsi accompagner les collectivités territoriales de la stratégie amont à la mise en œuvre opérationnelle des projets, et ce dans des secteurs d'intervention très large des politiques publiques : aménagement, habitat, mobilité, transition écologique et énergétique, services à la population, développement économique, etc...

Verbatim : témoignage d'une Région

Concernant la SPL IDF Construction durable dont la Région Île-de-France est actionnaire à 96 %, le témoignage de Mathias DOQUET-CHASSAING, Directeur général de la SPL :

« La SPL est un outil qui, par son lien étroit avec la Région (actionnaire à 96%), peut lui apporter une souplesse et un levier d'action pour faire valoir dans l'ingénierie contractuelle des clauses sociales et environnementales (ex: RSE, efficacité énergétique, développement durable, handicap), directement intégrées dans les appels d'offres.

Par son statut juridique de structure de droit privé, la SPL « IDF Construction durable » apporte également des avantages techniques importants pour la rapidité d'exécution et l'efficacité de l'action régionale (pas d'obligation de trésorier payeur, des délais de paiement très courts). La capacité de cette structure juridique à attirer le secteur privé est aussi un avantage important pour la Région. »

Plus récemment, malgré les difficultés économiques auxquelles elles ont été confrontées, les EPL ont également su accompagner les collectivités, et notamment les Régions, dans les enjeux économiques et d'aménagement liés à la crise sanitaire.

Le rôle de l'économie mixte dans la Relance

La Note de conjoncture 2021 de la **Fédération des élus des Entreprises publiques locales (FedEpl)**, met en évidence le ralentissement brutal de l'activité auquel les EPL ont dû faire face en 2020, avec une **baisse de leur chiffre d'affaires estimé à 11 %** touchant particulièrement les **secteurs du tourisme, de la culture et des loisirs**, premiers impactés par les mesures sanitaires.

Toutefois, elles ont su préserver un niveau d'investissement soutenu sur les territoires (près de **4,7 milliards d'euros** sur l'ensemble de l'année 2020, toujours selon la même source).

Cette résilience a été rendue possible par les mesures d'urgence mises en place par les pouvoirs publics et par le soutien de leurs actionnaires. En renforçant les fonds propres de leurs EPLs, ces derniers leur ont permis d'engager rapidement des projets, dans le cadre des politiques publiques locales et des programmes nationaux de relance de l'économie.

Les EPL participent ainsi pleinement à la Relance et à l'accompagnement des nouveaux modèles de développement territorial et économique.

Fortement présentes auprès des collectivités, elles constituent en effet un relai agile des politiques publiques de redynamisation pour accompagner les mutations socio-économiques, dont la crise sanitaire a été le révélateur (enjeux de relocalisation des productions et compétitivité économique ; facilité d'accès aux services publics, transition numérique, nouveaux modèles de partenariats public-privé...).

Quels outils de l'économie mixte pour quels besoins ?

De la mise en place du modèle de la SEM dans les années 1920 à la création de la Société d'Economie Mixte à OPération unique (SEMOP) en 2014, la gamme des EPL n'a cessé d'évoluer et de se moderniser. Dans ce cadre, une palette d'outils diversifiés s'offre aux collectivités pour les accompagner dans le déploiement des politiques publiques, et ce dans la quasi-totalité de ces champs d'interventions.

Les spécificités de chacun des outils et leur complémentarité font la force d'une réponse agile de l'économie mixte à la diversité des projets et des choix de gouvernance des collectivités.

Les différents modèles juridiques de l'économie mixte : SPL, SEM, SEMOP

La palette de l'économie mixte n'a cessé de se diversifier depuis les premiers décrets-lois créant le statut de SEM.

Aujourd'hui, les collectivités disposent de plusieurs typologies juridiques d'outils d'économie mixte, souvent complémentaires, permettant d'appuyer la mise en œuvre de leurs politiques publiques :



Source : FedEpl – schéma de synthèse

Les Sociétés Publiques Locales (SPL)

Les SPL sont des sociétés anonymes détenues à **100% par des collectivités** ou leurs groupements (au sens strict). Elles n'interviennent que pour les collectivités qui en sont actionnaires et sur le territoire géographique de ces dernières ; dans le cadre de contrat passés avec ces collectivités actionnaires **sans mise en concurrence**, sous réserve que celles-ci exercent sur elles un contrôle analogue à celui qu'elles exercent sur leurs propres services (principe « in house »).

Les Sociétés d'Économie Mixte (SEM)

Les SEM sont des sociétés anonymes dont le capital est détenu **majoritairement par des collectivités** (entre 50 % minimum et 85 % maximum du capital social) – **et d'autres personnes publiques ou privées**.

Leur cadre d'intervention souple leur permet d'**intervenir** soit :

- **Pour le compte de leurs actionnaires** (collectivités et/ou autre), après mise en concurrence, dans la réalisation d'opérations d'aménagement, de construction, exploitation de SPIC ou toute autre activité d'intérêt général)
- **Pour des tiers** (publics ou privés)
- **Pour leur propre compte** (opérations de promotion immobilière, portage immobilier, ...).

Elles peuvent dans le cadre de leurs missions, et en lien avec les compétences de leurs collectivités actionnaires, prendre des participations dans d'autres sociétés ou créer des filiales pour porter la réalisation d'un projet, ou une activité de la société.

Dans la catégorie des structures SEM, est par ailleurs régulièrement évoquée la notion de SEM Patrimoniale, en tant qu'outil d'investissement public-privé. Il s'agit bien d'une structure juridique de type SEM, appelée patrimoniale en regard de son objet à savoir le développement et l'exploitation d'immobilier, souvent de nature économique. Au même titre que de nombreuses foncières de redynamisation, sont souvent constitués sous statut SEM.

Pour tout savoir, sur les SEM patrimoniales et les foncières, les guides dédiés de la Banque des Territoires sont disponibles sur la plateforme de la Banque des Territoires.

Les Sociétés d'Économie Mixte à Opération Unique (SEMOP)

Les SEMOP sont des sociétés anonymes détenues par une collectivité (entre 34% minimum et 85% maximum du capital social) et un ou plusieurs actionnaire(s) privé(s).

A la différence des SEM, les SEMOP sont constituées exclusivement pour l'exécution d'une **opération unique**, après mise en concurrence simultanée du contrat public, objet de l'opération/la mission, et de la prise de participation à l'actionnariat. Leur objet social étant strictement limité à la réalisation de l'opération/la mission, elles sont dissoutes à l'issue de celle-ci.

Une complémentarité des outils dans la mise en oeuvre de l'action publique locale

Les caractéristiques propres à chacun des outils permettent aux collectivités de disposer d'une gamme complémentaire de véhicules juridiques en regard de leurs besoins et projets sur leur territoire. **L'évolution des champs et modalités d'intervention de la gamme d'opérateurs de l'économie mixte a vu se développer sur les territoires des schémas de gouvernance d'économie mixte complémentaire.**

En effet, en mettant le projet au cœur de la réflexion de création ou d'évolution des opérateurs en place, il s'agit de **pouvoir activer le bon outil** pour permettre de répondre à des finalités complémentaires dans une logique d'efficacité et de cohérence de l'action publique.

La SPL agit en amont, « in house », c'est-à-dire sans mise en concurrence préalable ce qui permet une intervention sans délais pour ses territoires actionnaires et sous une gouvernance publique renforcée des projets. Elle permet ainsi notamment la réalisation d'opérations d'aménagement complexes ou l'externalisation de la gestion de services publics comme alternative à la régie.

Souvent complémentaire, la SEM, en tant qu'outil polyvalent intervenant dans le champ concurrentiel, apporte l'agilité opérationnelle, les effets leviers du privé et la possibilité d'agir pour son compte en investissant les fonds propres de la structure.

De plus en plus de territoires ont fait le choix de s'allier les capacités d'intervention d'un groupe d'outils au service de leur développement, afin de bénéficier des capacités et valeurs ajoutées de chacun des outils de la gamme, en fonction des enjeux de gouvernance, de modèle économique et de montage juridique opérationnel possible de leurs projets.

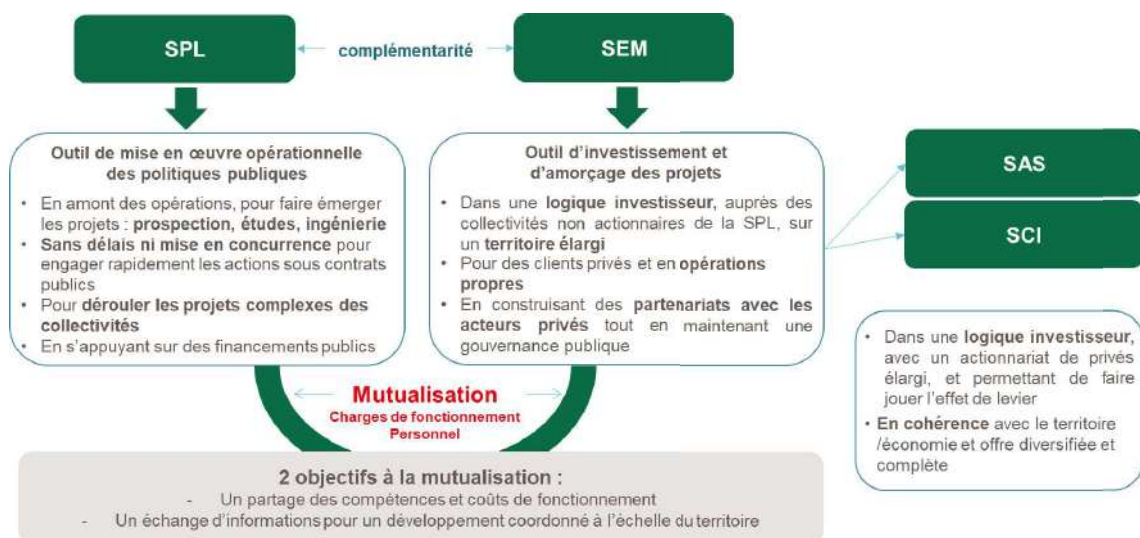


Illustration SCET d'un schéma type de groupe d'outils

Le dernier mouvement d'évolution structurelle de l'économie mixte concerne la **création de filiales ou d'acquisition de parts sociales dans d'autres sociétés dédiées aux développements des projets**. Ainsi, en 2020, 1 015 filiales ou prises de participation ont été recensées, contre 301 en 2017.

Filiales et prises de participations minoritaires des EPL en 2020

(source : EPLscope 2020 – FédéEPL)



Ce mouvement est particulièrement observé dans les SEM du domaine de la production d'énergie ou de l'investissement immobilier avec la création de société *ad hoc* à chaque nouveau projet, en filiale ou en co-investissement avec d'autres porteurs de projets.

Cette stratégie de filialisation permet notamment :

- D'externaliser le portage de l'opération et le risque,
- D'associer des acteurs privés spécifiquement intéressés au projet et de les impliquer dans le montage juridique et financier et dans la gouvernance des projets concernés
- De bénéficier d'un effet de levier maximisé sur les financements publics apportés, en associant d'autres partenaires privés

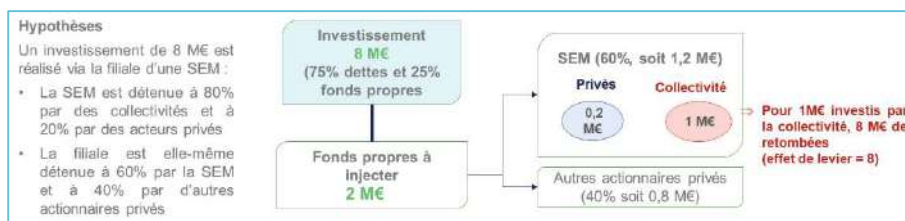


Illustration SCET : effet de levier sur les financements publics

Les champs d'intervention de l'économie mixte et les enjeux à l'échelle régionale

Le renforcement progressif du rôle des Régions et la diversification de leurs modes d'intervention

Au fil des réformes institutionnelles, les Régions ont vu leur poids institutionnel, stratégique et politique renforcé par le législateur. La fusion des Régions, opérée en 2016, a été assortie du renforcement de leurs compétences, avec l'ambition de leur conférer une responsabilité stratégique complémentaire aux compétences de planification et d'aménagement. **Ces nouvelles compétences s'ajoutent au rôle qu'elles détenaient déjà en tant qu'autorités de gestion des fonds structurels européens**, vecteur majeur du développement territorial, à travers la décentralisation des financements.

Les Régions jouent aujourd'hui un **rôle moteur, de pilotage, dans le développement économique et l'attractivité territoriale**, en matière de planification stratégique et de développement économique (SRDEII, SRADDET) :

- **Autorité de planification stratégique** : des projets structurants d'intérêt régional et de structuration des filières économiques, et en soutien à la relance à la suite de la crise sanitaire
- **Pilier du développement territorial** en tant que cheffe de file de la politique de développement économique, et de compétence exclusive en matière d'aides directes,
- **Moteur de la transition écologique et énergétique**, en appui des territoires,
- **Autorité en charge de l'organisation des mobilités** : intrarégionales, vers les principaux bassins d'emplois et pour les EPCI dépourvues d'Autorités Organisatrices de la Mobilités (AOM).
- **Acteur de premier plan des politiques de formation et d'emploi.**



Focus : les Régions au premier plan de la Relance

Les Régions se sont mobilisées durant la crise sanitaire à travers différents dispositifs de soutien aux entreprises :

- Participation au fonds de solidarité nationale mis en place par l'Etat,
- Soutien à la trésorerie des entreprises en complément du Prêt Garanti par l'Etat (PGE), et autres dispositifs de soutien (Fonds Résilience, avances remboursables)

Les Régions sont ainsi un acteur de premier plan dans la relance. En complément des dispositifs régionaux mis en place, les programmes nationaux (plan de relance, PIA 4) et européens (FRR, React EU), entrent pleinement en résonnance avec les compétences régionales :

- L'économie, le soutien à l'industrie et aux filières (transformation, relocalisation, modernisation),
- L'écologie (transition énergétique, rénovation thermique),
- L'emploi, la formation, les compétences
- Mais aussi l'aménagement, le tourisme, le secteur médico-social...

2

La première démarche à engager avant de se lancer dans un projet de création d'entreprise est de réaliser les études préliminaires. Il est essentiel de vérifier la faisabilité du projet avant de se lancer dans la mise en œuvre concrète de celui-ci.

Les fondateurs devront s'accorder sur le contenu du projet commun (finalité, objectifs, définition de la politique de la société, etc.) dont la faisabilité tant technique que financière aura été confirmée. Ils devront également s'interroger sur les fonds propres qu'ils devront mobiliser et sur la rentabilité du projet.

1. Faisabilité stratégique

La réalisation d'une étude de marché permet :

- de **connaître** les grandes tendances et les acteurs du marché ;
- de **réunir** suffisamment d'informations qui permettent de fixer des hypothèses de chiffre d'affaires ;

- de **déterminer** une stratégie commerciale, de communication ;
- et d'**apporter** des éléments concrets qui serviront à établir un budget prévisionnel.

2. Faisabilité économique

Une bonne évaluation financière du projet constitue une donnée essentielle, pour prendre la décision de concrétiser le projet.

Il est conseillé de réaliser une simulation financière prévisionnelle. Habituellement réalisée sur 3 ans, elle a pour objectif de déterminer la viabilité du projet et ses besoins en financement.

Elle repose a minima sur :

- un **chiffrage** de l'investissement de départ ;
- un **compte** de résultat prévisionnel sur 3 ans ;
- un **tableau** de financement sur 3 ans ;
- un **plan** de trésorerie mensuelle sur les 12 premiers mois.

3. Réalisation d'un business plan

Le business plan (ou plan d'affaires) a une importance particulière car il est un résumé de la stratégie d'entreprise, des actions et moyens que les fondateurs comptent mettre en œuvre dans un projet d'entreprise afin de développer au cours d'une période déterminée les activités nécessaires et suffisantes pour atteindre des objectifs visés.

Ce document décrit l'ensemble du projet d'une entreprise : activité, marché, technologie, marketing, ressources humaines et plus précisément les dépenses programmées et les ressources envisagées à court et moyen termes. Il sert principalement à convaincre les investisseurs de la viabilité d'un projet.

4. Faisabilité juridique

Lors de la création d'une entreprise, plusieurs possibilités se posent au niveau juridique. Il existe différents types de sociétés dotés de caractéristiques propres.

Dès lors, ces questions s'imposent :

- Quel type de société choisir ?
- Quel statut adopter ?

Pour effectuer le bon choix et assurer le succès de l'entreprise, il est important de connaître :

- les caractéristiques principales des différents types de sociétés ;
- les obligations liées aux statuts des sociétés ;
- les démarches à effectuer pour constituer cette société.

5. Fonds propres mobilisés

La création d'une filiale ou la prise de participation va mobiliser des fonds propres de la Sem, leur montant dépendant du tour de table (et des apports effectués par les autres actionnaire) ainsi que du dimensionnement des capitaux propres nécessaires à la filiale. Ce dimensionnement prend en compte quatre besoins importants :

- la phase d'amorçage et les pertes liées au démarrage ;
- le fonds de roulement nécessaire à l'activité ;
- le financement des équipements et investissements de la structure ;
- et le financement d'actifs ou de projets réalisés sur fonds propres.

Pour déterminer leur montant, il convient de prendre en compte :

- la modélisation du business plan permettant notamment d'estimer les pertes initiales ;
- le fonds de roulement dont dépendent les caractéristiques de l'activité et les flux de trésorerie (à titre d'exemple, trois mois de charges d'exploitation constituant en général un seuil minimal) ;
- les équipements et investissements de la structure qui sont le plus souvent assez modestes et mobilisent en conséquence une petite mise de fonds propres ;
- le financement des projets et des actifs qui peut, en revanche, mobiliser un montant élevé de fonds propres.

La démarche appropriée consiste à modéliser les plans de financement des projets du plan d'affaires en intégrant :

- les dettes financières calibrées essentiellement en fonction de la capacité d'autofinancement des projets ;
- les subventions possibles ;
- et les fonds propres qui complètent le financement et qui peuvent aussi être minorés en fonction des montages (par exemple, un montage en SCI avec plusieurs actionnaires).



Conseil pratique

La constitution des fonds propres peut être effectuée en deux étapes :

- un premier apport au moment de la constitution de la filiale ;
- et un second apport au moment où des projets significatifs sont engagés.



Attention

La mobilisation de fonds propres finançant des projets de la filiale fait partie des critères à apprécier lors du lancement des projets. En effet, les fonds propres disponibles sont rares et leur affectation nécessite un débat au sein des organes dirigeants de la Sem. La mise en place d'un processus décisionnel est recommandée. Il peut prendre en compte :

- le montant actualisé du potentiel financier de la société (trésorerie long terme disponible) ;
- l'appréciation de la pertinence du projet, son intérêt stratégique, les risques pris, la rentabilité intrinsèque du projet (approche par le TRI⁴ notamment), les règles prudentielles (par exemple, une pré-réservation de 50 %), le montant de fonds propres à engager sur ce projet.

6. Rentabilité des projets

La rentabilité d'un projet peut être un critère déterminant pour décider de la création d'une filiale ou de la prise de participation dans une société.

L'approche par le taux de rentabilité intrinsèque (TRI) est fréquemment utilisée pour mesurer la rentabilité prévisionnelle d'un projet, tant par les investisseurs que par les financeurs. Le TRI exprime le taux de rentabilité intrinsèque d'un projet, indépendamment de la politique d'amortissement de la société, de son mode de financement et de tout élément exceptionnel.

En pratique, il convient de partir du tableau de flux pluriannuels prévisionnels :

- le premier flux est le montant total de l'investissement en négatif ;
- les flux suivants sont constitués par les EBE (excédent brut d'exploitation) de chaque année ;

- et le dernier flux, est l'EBE de la dernière année + la valeur prévisionnelle nette de revente des actifs.

On déterminera à partir de ce tableau de flux le taux d'actualisation qui conduit à une VAN (valeur actuelle nette) de 0, ce taux étant le TRI. Il s'agit en général d'un TRI net (c'est-à-dire après l'impact de l'impôt sur les sociétés).

A titre illustratif, pour des projets d'immobilier d'entreprise neuf, le taux de rentabilité intrinsèque (TRI) cible se situe en général entre 6 et 8 %. Le TRI doit être à minima supérieur au taux de refinancement et intégrer une marge de sécurité.

4. Taux de rentabilité intrinsèque

Exemple :

➤ Dans cet exemple, le TRI est de 9 %.

			N	N+1	N+2	N+3	N+4	N+5	Total
Dépenses									
	Investissement		1000						
	Charges décaissées			25	36	41	45	51	
	Total dépenses		1000	25	36	41	45	51	1198
Recettes									
	Produits encaissés			150	180	290	200	212	
	Revente actif							550	
	Total recettes		0	150	180	290	200	762	1582
Total Net (R+D)		s	-1000	125	144	249	155	711	384
Taux d'actualisation à		9 %	ta	1,00	0,92	0,84	0,77	0,71	0,65
Solde net actualisé		s x ta	-1000	115	121	192	110	462	0

La VAN est à 0 avec le taux d'actualisation retenu

Les actionnaires ont recours à une approche similaire pour apprécier la rentabilité des fonds investis à partir d'un TRI actionnaire. Pour cette appréciation, ils retiennent :

- pour les dépenses, les souscriptions d'actions et les avances en compte courant ;
- pour les recettes, les retours aux actionnaires (correspondant aux intérêts, aux dividendes et au prix de cession des actions).

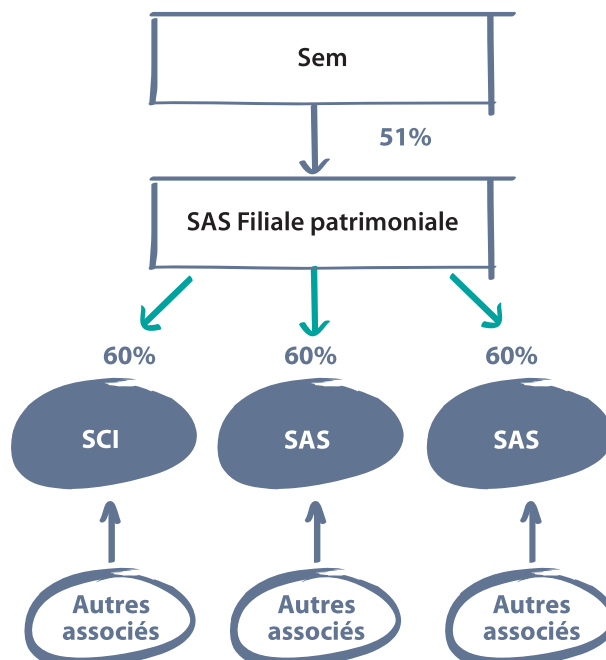
En général, le TRI actionnaire est supérieur au TRI projet grâce à l'effet de levier procuré par l'endettement souscrit à un taux d'intérêt inférieur au TRI du projet.

Un autre effet de levier peut être procuré par le montage.

Une partie des projets peut ainsi être « logée » dans des sociétés dédiées, ce qui procure les avantages suivants :

- un partage des risques avec des partenaires ;
- une mise de fonds moins élevée ;
- et au final davantage de projets pris en charge.

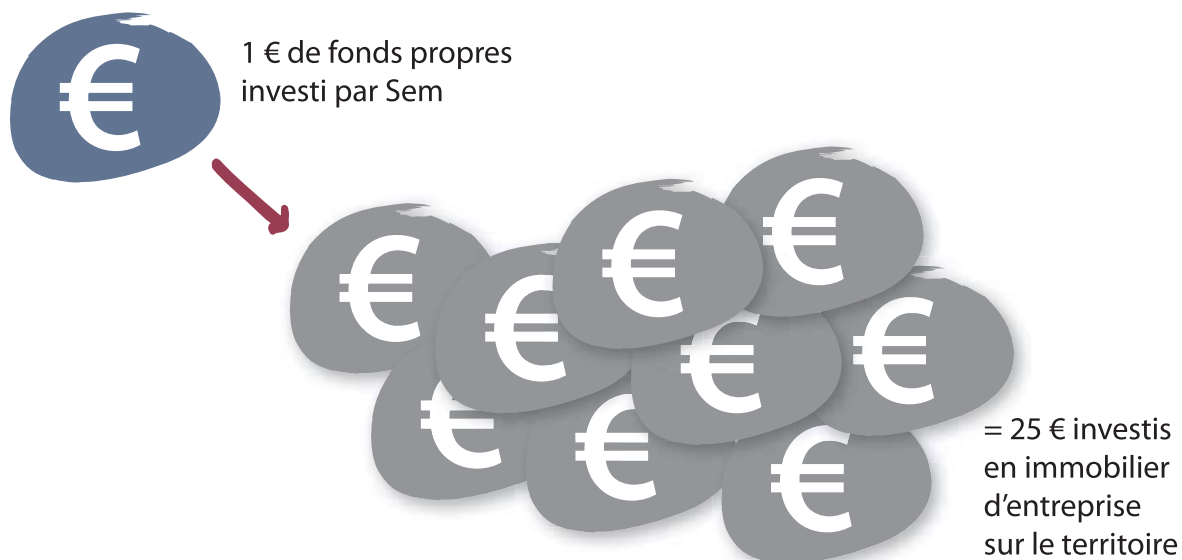
Exemple d'une SAS filiale patrimoniale :



Dans cet exemple, une mise de fonds propres de 1 par la Sem dans sa filiale permet de financer 3 immeubles représentant 25 d'investissement :

		Sem	Autre associé	Total
Fonds propres Filiale		1	1	2
<i>Utilisation fonds propres dans les SCI</i>				
	immeuble 1	immeuble 2	immeuble 3	Total
Total investissement	8	8	9	25
Emprunts (80 %)	6,4	6,4	7,2	20
Fonds propres	1,6	1,6	1,8	5
dont F	0,64	0,64	0,72	2
partenaire	0,96	0,96	1,08	3
Total financements	8	8	9	25

En résumé :



Synthèse

Nées avec la Première Guerre mondiale de la nécessité pour les communes d'intervenir dans le champ économique pour assurer le ravitaillement des populations, les sociétés d'économie mixte locales⁴ (SEML, plus communément appelées SEM) sont depuis les lois de décentralisation un outil privilégié par les collectivités pour l'exercice de leurs compétences. Ce sont des sociétés anonymes à capitaux publics et privés, contrôlées et dirigées par les collectivités.

Les SEM sont régies par les dispositions du code de commerce applicables aux sociétés anonymes. Leur statut d'acteur de l'économie mixte a conduit le législateur à compléter le code de commerce par des dispositions dérogatoires, inscrites dans le code général des collectivités territoriales (CGCT), concernant : la composition de l'actionnariat et des conseils d'administration ou de surveillance, le régime de protection juridique et de responsabilité des élus mandataires ou dirigeants, le rôle des collectivités actionnaires dans la prise de certaines décisions et les contrôles exercés notamment par le représentant de l'État.

925 SEM, 11,6 Md€ de chiffre d'affaires

En 2018, 925 SEM étaient recensées parmi les 1 300 entreprises publiques locales (EPL), constituées également des sociétés publiques locales (SPL) et des sociétés d'économie mixte à opération unique (SEMOP). Si le nombre total de ces trois catégories d'entreprises publiques locales (EPL) varie peu ces cinq dernières années (2014-2018), en son sein, les SEM sont en voie de diminution. Leur nombre se réduit de 7,22 % sur la période, passant de 997 à 925 au total. De leur côté, les SPL, créées en 2010, connaissent un succès certain (+ 50,85 %) même si elle reste minoritaire au sein de cet ensemble (359 SPL). Les SEMOP ont été créées trop récemment (2014) pour qu'il soit possible de disposer d'un réel retour d'expérience. Les SEM représentent donc aujourd'hui 71 % des entreprises publiques locales.

Le capital social consolidé des SEM est de 4,6 Md€. Elles génèrent un chiffre d'affaires cumulé de 11,6 Md€ et salarient 53 447 personnes.

⁴ Article L. 1521-1 du CGCT : Les communes, les départements, les régions et leurs groupements peuvent, dans le cadre des compétences qui leur sont reconnues par la loi, créer des sociétés d'économie mixte locales qui les associent à une ou plusieurs personnes privées et, éventuellement, à d'autres personnes publiques pour réaliser des opérations d'aménagement, de construction, pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial, ou pour toute autre activité d'intérêt général ; lorsque l'objet de sociétés d'économie mixte locales inclut plusieurs activités, celles-ci doivent être complémentaires.

Ces sociétés de droit privé mobilisent essentiellement des capitaux d'origine publique ou relevant de la sphère publique : en 2018, le capital social des SEM est détenu à 79 % par des actionnaires relevant de la sphère publique (63 % par des collectivités territoriales et leurs groupements et 16 % par d'autres acteurs, en particulier la Caisse des dépôts et consignations). Cette situation tient à leurs règles de gouvernance, très protectrices des intérêts des collectivités et des élus qui y participent, mais peu favorables à la constitution d'un véritable *affectio societatis* entre partenaires publics et privés.

Extension du domaine de l'intervention des SEM

Si les SEM sont traditionnellement présentées comme des sociétés très contrôlées, l'effectivité et la portée de ces contrôles doivent être relativisées : ils sont peu assortis de sanctions et ne sont plus adaptés au fonctionnement actuel des SEM. Ainsi, **le manque de transparence à l'égard des assemblées délibérantes des collectivités actionnaires est patent**, alors même que les SEM développent de plus en plus leurs activités en dehors du cadre et des objectifs qui avaient présidé à leur création.

Depuis 1983, le législateur a strictement encadré l'objet social d'une SEM en n'autorisant leur création que dans le cadre des seules compétences reconnues par la loi aux collectivités actionnaires et pour la réalisation d'opérations limitativement énumérées (aménagement, construction, exploitation de services publics à caractère industriel ou commercial et les activités d'intérêt général), dans le respect d'un intérêt public local. Progressivement, la dynamique de développement des SEM les a éloignées de leurs finalités d'origine et les a conduites à intervenir de manière croissante comme des opérateurs privés, s'ouvrant ainsi à de nouvelles et multiples activités. Celles-ci prennent la forme d'opérations pour des tiers non actionnaires, d'opérations pour compte propre, parfois en dehors du ressort territorial de leurs collectivités actionnaires, et de recours à des filiales ou à des prises de participations dans des entreprises privées ou d'autres SEM. Elles sont devenues un moyen pour les collectivités d'intervenir dans le champ concurrentiel.

Cette évolution a trouvé des limites, d'abord dans la réglementation et la jurisprudence européennes du droit de la concurrence, du droit des marchés publics et des concessions, puis des partenariats publics privés institutionnalisés, qui définissent les conditions dans lesquelles des entreprises à capitaux publics et privés peuvent bénéficier de contrats publics en évitant toute distorsion de concurrence ou toute qualification d'aide d'État.

Le législateur, prenant acte de l'évolution du droit européen, a créé au bénéfice des collectivités deux outils alternatifs à la SEM : la société publique locale⁵ (SPL), qui fonctionne en quasi-régie à l'égard des collectivités actionnaires sans participation d'actionnaires privés, et la société d'économie mixte à opération unique⁶ (SEMOP). Ces deux formes d'entreprise publique locale réduisent **le risque juridique** pesant sur les SEM.

Alors que la pluriactivité avait un caractère exceptionnel dans l'esprit du législateur de 1983, aujourd'hui 67 % des SEM déclarent exercer dans plusieurs domaines et 43 % des SEM en pluriactivités ont trois activités ou plus. Aussi, l'articulation entre le principe de complémentarité des activités inscrit dans la loi et la pluriactivité constatée des SEM demande à être strictement encadrée. La pluriactivité, dans une société qui globalise les ressources, permet en effet la compensation financière entre activités, avec le risque que les prix facturés aux collectivités et aux usagers soient déconnectés de leurs coûts de production. Dans un tel schéma, des activités structurellement déficitaires peuvent être prises en charge par les revenus générés au titre d'autres activités structurellement bénéficiaires. Le développement de la pluriactivité s'opère également par le biais de filiales et de prises de participations. D'ailleurs, environ 300 SEM, soit un peu moins d'un tiers du nombre total des SEM recensées, disposent d'au moins une filiale (301 recensées) et/ou d'une participation (429 recensées). Ces filiales sont mal connues des collectivités actionnaires et sont potentiellement porteuses de risques financiers. En général, les SEM interviennent de manière croissante pour des tiers non actionnaires et pour leur compte propre, avec pour conséquence de modifier la nature du risque porté *in fine* par les collectivités actionnaires.

Des risques juridiques et financiers à mieux maîtriser

En novembre 2018, le Conseil d'État a rappelé que ces entreprises ne peuvent être créées par les collectivités que dans le champ « des compétences qui leur sont reconnues par la loi ». Ce principe, posé par le législateur en 1983, est protecteur des intérêts financiers des collectivités, en ce qu'il limite leur intervention financière au capital des seules SEM nécessaires à l'exercice de leurs compétences.

⁵ Article L 1531-1 du CGCT : « Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent créer, dans le cadre des compétences qui leur sont attribuées par la loi, des sociétés publiques locales dont ils détiennent la totalité du capital. Ces sociétés sont compétentes pour réaliser des opérations d'aménagement, des opérations de construction ou pour exploiter des services publics à caractère industriel et commercial ou toute autre activité d'intérêt général. Elles exercent leurs activités exclusivement pour le compte de leurs actionnaires et sur le territoire des collectivités et des groupements qui en sont membres. Elles revêtent la forme de sociétés anonymes ».

⁶ Article L 1541-1 du CGCT : « Dans le cadre de ses compétences autres que l'exercice de missions de souveraineté, une collectivité territoriale ou un groupement de CT peut créer, avec au moins un actionnaire opérateur économique, sélectionné après une mise en concurrence [...] une société d'économie mixte à opération unique. La société est constituée, pour une durée limitée, à titre exclusif en vue de la conclusion et de l'exécution d'un contrat avec la collectivité ou le groupement de collectivité dont l'objet unique est soit la réalisation d'une opération de construction, de développement du logement ou d'aménagement, soit la gestion d'un service public pouvant inclure la construction des ouvrages ou l'acquisition des biens nécessaires au service, soit toute autre opération d'intérêt général relevant de la compétence de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités. Cet objet unique ne peut être modifié pendant toute la durée du contrat. ... La société est dissoute de plein droit au terme du contrat ... ou dès que l'objet du contrat est réalisé ou a expiré ».

Cette décision du Conseil d'État, conjuguée aux effets de la réforme territoriale, a mis en évidence la fragilité des SEM en situation de pluriactivité ou réunissant plusieurs niveaux de collectivités et groupements actionnaires (40% des entreprises publiques locales seraient concernées). Le législateur a donc adopté en mai 2019 une loi « tendant à sécuriser l'actionnariat des entreprises publiques locales » qui autorise les collectivités à participer au capital d'une SEM dès lors qu'elles détiennent une des compétences correspondant à l'objet social de la SEM.

Toutefois, leur situation reste encore à clarifier, notamment au regard du droit européen. Dans ce contexte et en complément du référé qu'elle a publié en 2017, la Cour recommande de compléter de nombreux aspects du droit en vigueur afin de mieux maîtriser les risques juridiques et financiers qui demeurent. La Cour estime aussi que les collectivités doivent privilégier, autant que faire se peut, le recours aux SPL et aux SEMOP pour porter leurs projets.

Liste des recommandations

1. Mettre en place, sur le plan national, un dispositif statistique indépendant de suivi et d'évaluation des SEM, de leurs filiales, directes et indirectes, et de leurs participations, fondé sur des obligations déclaratives dont la méconnaissance serait sanctionnée (recommandation déjà formulée dans le référé de la Cour de 2017, non mise en œuvre, ne peut donc qu'être réitérée).
2. Aligner le régime juridique de transmission des actes des SEM relevant du droit à l'information de l'autorité préfectorale sur celui des actes de leurs collectivités ou groupements actionnaires afin que ces actes ne soient exécutoires que s'ils ont été transmis au représentant de l'État.
3. Prévoir que les actes pris par le conseil d'administration ou de surveillance d'une SEM, en l'absence des délibérations préalables des collectivités et groupements actionnaires prévues par le CGCT, soient dépourvus d'effet juridique à l'identique de la disposition déjà prévue pour les statuts (article L. 1524-1 du CGCT).
4. Rendre obligatoire la présentation au conseil d'administration ou de surveillance d'une SEM du rapport d'observations définitives d'une CRC sur le modèle en vigueur pour les collectivités territoriales.
5. Étendre aux SEM l'obligation de compte rendu des actions entreprises à la suite des observations formulées par une CRC, établie par l'article L. 243-9 du code des juridictions financières, et rendre obligatoire la transmission de ce compte-rendu aux collectivités et groupements actionnaires de la SEM avec obligation pour leur assemblée délibérante de délibérer sur celui-ci et d'adresser cette délibération à la chambre régionale des comptes.
6. Modifier le CGCT en vue d'enrichir le rapport du mandataire à l'assemblée qui l'a désigné, de données relatives à l'activité passée et à venir de la SEM ainsi que sur les risques correspondants pesant sur la collectivité actionnaire, et de l'intégrer au rapport d'orientations budgétaires de la collectivité ou du groupement actionnaire.
7. Prévoir, dans la mesure où les SEM ou leurs filiales, par leurs missions et par la structure de leur capital sont comparables aux entreprises publiques, un régime de plafonnement similaire à celui de l'État pour les titulaires des postes dirigeants non élus (recommandation déjà formulée dans le référé de la Cour du 15 juin 2017).
8. Ouvrir, par une disposition au CGCT, les droits d'information et de contrôle de l'actionnaire, prévu par le code de commerce, aux membres des assemblées délibérantes des collectivités et groupements actionnaires, ou, en cas de secret protégé par la loi, aux membres d'une commission constituée à cette fin. Dans ce cas, elle pourrait être exercée individuellement par les membres d'une commission spéciale chargée du contrôle des SEM dont la collectivité est actionnaire. Cette commission serait alors composée de l'ordonnateur de la collectivité, ou de son représentant, et de membres de l'assemblée délibérante de telle sorte que chaque groupe politique y soit représenté.

9. Utiliser, à l'issue de son analyse, à plein les possibilités offertes par les statuts de SPL et de SEMOP, dans la mesure où ils ont été créés pour tenir compte du droit européen en conservant la souplesse d'utilisation qui était celle des SEM à l'origine. Toutefois, pour transformer une SEM en SPL, il convient d'envisager un dispositif législatif qui permette de valoriser le transfert d'actions entre collectivités évitant tout blocage (*cf. supra* chapitre I – II.D). Un tel dispositif est prévu s'agissant de transformations en SEMOP ; il peut être étendu ou adapté au cas des SPL.

ECONOMIE MIXTE

Dix ans après sa création, la Semop cherche encore sa voie

Isabelle Jarjaille | Actu juridique | France | Publié le 26/06/2024

La société d'économie mixte à opération unique satisfait les collectivités qui l'ont choisie. Mais le modèle soulève quelques craintes.



Créée le 1^{er} juillet 2014, la dernière née des sociétés d'économie mixte peine à monter en puissance, alors que les collectivités qui se sont lancées s'en félicitent aujourd'hui. La société d'économie mixte à opération unique (Semop) permet à une collectivité de devenir actionnaire aux côtés d'un opérateur privé, sélectionné à la suite d'une procédure d'appel d'offres.

La collectivité, ou le groupement de collectivités, détient entre 34 % et 85 % du capital de la société et 34 % au moins des voix dans les organes délibérants. La Semop permet de mener des opérations de construction, de logement ou d'aménagement, d'exploiter des services publics ou toute autre opération d'intérêt général.

Gestion de l'eau et de l'assainissement

« Les premières Semop ont été créées sur la gestion de l'eau et de l'assainissement à Dole [Jura], rappelle Thomas Rouveyran, avocat associé au sein du cabinet Seban. On se rend compte que cela peut fonctionner dans des domaines très différents, sur une opération d'aménagement au long cours ou du service à la personne. »

Pour autant, à ce jour, sur 1 401 EPL, la Fédération des EPL ne compte que 49 Semop. Un développement plutôt faible, en comparaison des 853 Sem et des 503 SPL existantes.

Le principe même du modèle, qui permet à une collectivité de lancer un appel d'offres en amont de la constitution de la Semop pour choisir l'actionnaire opérateur qui exécutera le contrat de concession à ses côtés, peut soulever des craintes : la collectivité devient actionnaire du concessionnaire tout en conservant sa responsabilité d'autorité délégante. Pourtant, selon Benoît Mercuzot, vice-président (Renaissance) d'Amiens métropole (39 communes, 182 000 hab.), président de la Semop Amiens énergies et de la commission « Semop » à la Fédération des EPL, c'est justement cette double casquette qui fait l'intérêt de la société : « Avec une Semop, aucune décision ne peut être prise sans l'aval de la collectivité. Elle ne se contente pas de déléguer, elle entre aux côtés du privé pour déléguer. »

L'objectif est notamment d'être « associé aux décisions, à la fois sur les travaux et l'exploitation », indiquent ainsi les services de la ville de Caen (108 200 hab.), qui a fait le choix d'une Semop pour le développement et

Actionnariat limité

« Lancer une concession de service public est un boulot monstrueux, qui prend entre dix-huit et vingt-quatre mois, ajoute Benoît Mercuzot. La Semop ne prend pas plus de temps et il n'y a rien de plus compliqué juridiquement que dans une délégation de service public ordinaire. » En revanche, le modèle impose un cadre rigide : l'objet de la société est exclusivement limité à la mission confiée par contrat par la collectivité et la société est dissoute au terme du contrat, à la réalisation ou à l'expiration de son objet.

Aucune filialisation ou prise de participation complémentaire n'est possible. « Dans le cas d'une Semop avec un contrat court, de moins de cinq ans, cela nécessite de bien penser la suite, estime Thomas Rouveyran. Ce n'est pas un modèle à recommander pour des concessions trop courtes. »

Autre restriction imposée par la loi du 1er juillet 2014 : l'actionnariat public est limité à une seule collectivité. Mais, pour la Fédération des EPL, c'est un faux problème : « Je ne vois pas ce que cela apporterait d'avoir une deuxième collectivité, réagit Benoît Mercuzot. Sachant qu'il est possible d'avoir une intercommunalité, si c'est elle qui a la compétence. » Ou de créer un syndicat mixte, comme le souligne Sébastien David, maire (LR) de Saint-Affrique, en Aveyron (lire ci-dessous).

« C'est un outil hybride entre la régie et la délégation de service public »



Sébastien David, maire (LR) de Saint-Affrique (8 000 hab., Aveyron)

« Nous avons mis en place une Semop en 2018, qui gère la concession de service public de l'eau potable. Il s'agit de continuer à travailler avec les professionnels de l'eau, tout en gardant la main sur les investissements et les tarifs. La Semop a pour actionnaire la ville de Saint-Affrique [40 %] et l'entreprise Saur [60 %]. Nous avons signé un contrat de quinze ans, verrouillé : il a un objet unique et ne peut être "avenanté". C'est un bel outil, assez réactif, hybride entre la régie et la délégation de service public. La première séquence, sur la gestion de l'eau, est tellement réussie que nous allons lancer une Semop pour l'assainissement, qui était en régie jusqu'à présent. Il serait intéressant de l'améliorer en ouvrant à plusieurs communes. Mais à ce jour, des artifices existent : il suffit de créer un syndicat pour lancer une Semop avec un groupement de communes. »

POUR ALLER PLUS LOIN

- Une Semop multiservice fait baisser le prix de l'eau
- Peut-on confirmer la possibilité pour plusieurs collectivités territoriales ou EPCI de constituer ensemble une SEMOP ?

DOSSIER : Territoires & Industrie, un tour de France des solutions pour réindustrialiser

Dossier publié à l'adresse <https://www.lagazettedescommunes.com/893243/tandem-la-sem-qui-a-faconne-technhom-un-parc-urbain-technologique-et-industriel-exemplaire/>

TERRITOIRES ET INDUSTRIE/ 4E ETAPE : TERRITOIRE DE BELFORT

[Prix de la politique publique] Tandem, la SEM qui a façonné Techn'hom, un parc technologique et industriel exemplaire

Monique Clemens | Régions | Publié le 27/10/2023 | Mis à jour le 30/10/2023

Tandem, société d'économie mixte d'immobilier d'entreprise, a fait naître au cœur de Belfort un parc technologique et industriel exemplaire, Techn'hom. Elle a remporté le Prix de la politique publique de Territoires & Industrie, une initiative de L'Usine Nouvelle et de La Gazette des communes, lors de sa quatrième étape à Belfort, le 26 octobre.



A Belfort, les politiques surveillent l'industrie comme le lait sur le feu. Depuis la fin du XIX^e siècle, de grandes entreprises font la pluie et le beau temps de cette ville fortifiée dont le lion sculpté par Bartholdi, qui symbolise la résistance des habitants, lui sert d'emblème : Alstom, DMC, Bull et General Electric ont écrit des pages d'histoire locale, parfois heureuse mais parfois moins, lorsque les entreprises disparaissent, délocalisent ou vendent une partie de leur activité.

- A Belfort, des acteurs publics unis pour pousser l'hydrogène et la diversification industrielle ^[1]

La Sempat, SEM (société d'économie mixte) patrimoniale d'immobilier d'entreprises – rebaptisée Tandem en 2015 –, avait été créée en 1988 à l'initiative du conseil général du Territoire de Belfort, présidé par Christian Proust. Ce proche de Jean-Pierre Chevènement, alors maire de Belfort, avait trouvé là un moyen de s'emparer des questions économiques.

Sous son impulsion, la SEM avait créé un technopole sur le site de Bull fermé en 1992, qui avait fusionné avec le site voisin d'Alstom en 2005 dont les effectifs fondaient comme neige au soleil (3 000 emplois cette année-là contre 9 000 en 1975). Ainsi était né Techn'hom, parc industriel et technologique urbain de 110 hectares de brique rouge, d'acier et de verre, un exemple de reconversion industrielle.

Aujourd'hui, avec plus de 120 entreprises industrielles (dont Alstom et General Electric mais aussi des pépites de la filière énergie et de l'hydrogène comme H2Sys, Inocel ou Storabelle), un site universitaire, un laboratoire qui fait référence pour l'hydrogène (le FC-Lab), 7 500 salariés et un millier d'étudiants, Techn'hom affiche complet.

Le Grand Belfort, premier actionnaire

Car la question de la raréfaction du foncier se pose ici comme ailleurs. « De nouvelles modalités d'ingénierie immobilière et foncière vont être mises en œuvre pour se développer autrement, et avec Techn'hom nous avons quelques longueurs d'avance sur ces sujets, que nous pouvons mettre au service des collectivités », estime Isabelle Truchot, directrice générale déléguée de la SEM présidée par Yves Menat (un ex-dirigeant de General Electric à Belfort) et pilotée par Pierre-Etienne Perol, directeur général.

Tandem emploie onze personnes. Leur mission : répondre aux besoins immobiliers des entreprises en vente ou en location et faciliter leurs différentes phases de développement. La SEM dispose pour cela d'un parc de 300 hectares avec Techn'hom et la Jonxion, une offre tertiaire plus récente sur le site de la gare TGV Belfort-Montbéliard (150 hectares, 67 entreprises, 400 emplois).

La région Bourgogne – Franche-Comté et le Grand Belfort ont rejoint le département dans les financeurs de Tandem, société au capital de 52,2 millions d'euros dont le chiffre d'affaires pour 2022 a atteint 29,99 millions d'euros (résultat net de 2,46 millions). Le Grand Belfort en est le premier actionnaire avec 34 % du capital, devant la Caisse des dépôts (19 %), la région (18 %), la Caisse d'épargne Bourgogne – Franche-Comté (11 %) et le département du Territoire de Belfort (7 %). Les 11 % restants sont partagés entre la chambre de commerce et d'industrie, la Sodeb, Alstom, Batifranc, EDF, Dexia et la ville de Belfort.

POUR ALLER PLUS LOIN

- Territoires d'innovation : les projets vont pouvoir sortir de terre
- A Belfort, des acteurs publics unis pour pousser l'hydrogène et la diversification industrielle
- Territoires & Industrie : un tour de France des solutions pour réindustrialiser

Un réseau dédié sur l'enjeu de la formation complète ces différents réseaux. Compte-tenu de la multiplicité des acteurs qui interviennent sur le champ de l'orientation et de la formation professionnelle, une partie importante est consacrée à la coopération et l'articulation entre les partenaires sur les territoires. En effet, c'est en étant au plus près des territoires et de l'économie locale, que les actions de formation et d'orientation seront les plus adaptées aux attentes et permettront de soutenir au mieux le développement économique de notre région, tout en prenant en compte les besoins des publics notamment les plus vulnérables.

Ainsi, la Région anime déjà le Service Public Régional de l'Orientation et dans le cadre de ses fortes compétences en matière de formation des demandeurs d'emploi, elle travaille en large partenariat permettant d'adapter, d'animer et de suivre les formations au plus près des besoins des entreprises des territoires et des publics :

- En déployant des réunions régulières, environ tous les 2 mois, sur les territoires : **via son Réseau d'animation** territoriale réunissant tous les acteurs locaux emploi-formation copiloté avec Pôle emploi, et composé des DEETS, collectivités locales dont Conseils départementaux, missions locales, Cap emploi, représentants de secteurs/entreprises... Ces réunions permettent d'identifier les nouveaux besoins en compétences émergents / les tensions de recrutement, d'apporter des solutions adaptées et articulées entre les acteurs, et de suivre leur déploiement et bon déroulé sur le territoire.
- En réunissant régulièrement les **représentants professionnels des entreprises et les branches professionnelles**, afin d'anticiper au mieux les besoins des secteurs et les évolutions de compétences nécessaires, tout en intégrant les enjeux de mutations économiques, environnementales, énergétiques, numériques, technologiques...

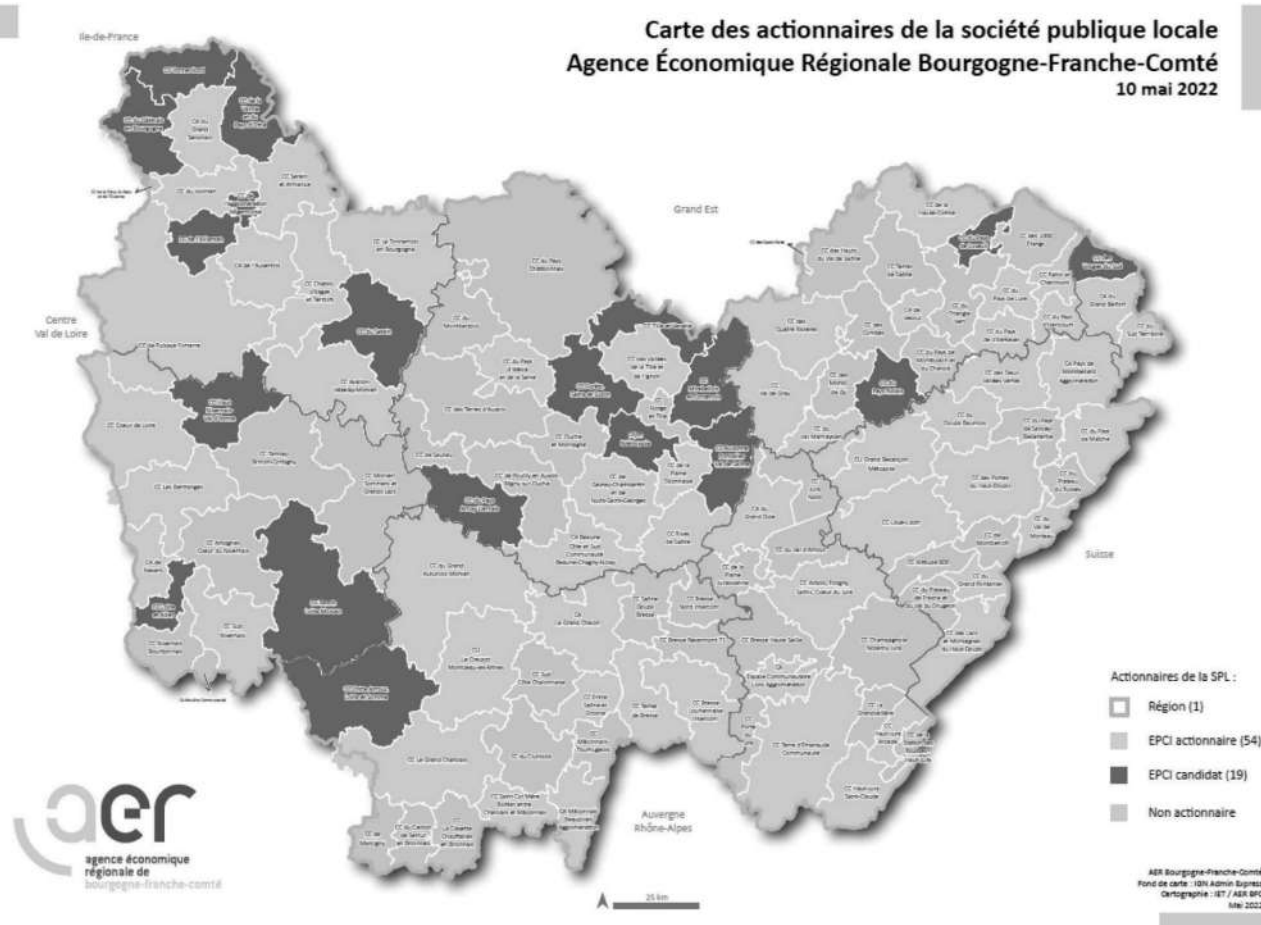
La contractualisation avec les intercommunalités

Dans le cadre du nouveau SRDEII, une contractualisation avec chacune des 113 intercommunalités permettra d'encadrer le partenariat Région-territoires et de transposer à l'échelle territoriale les éléments de stratégie et de politique économique régionale. Ces Conventions-Cadre s'établiront autour de 3 volets :

- un volet immobilier, pour encadrer la contribution régionale aux aides intercommunales ;
- un volet aides régionales, pour encadrer la contribution intercommunale aux aides régionales ;
- et un volet « Nouveau Pacte régional des territoires » visant à renouveler et réadapter en sortie de crise la relation étroite en matière de soutien à l'économie locale et de proximité.

L'actionnariat partagé dans les SEM et l'Agence économique régionale

Dès la création en 2017 de l'AER à l'initiative de la Région, les 113 EPCI pouvaient participer à sa construction par une participation au capital de Société Publique Locale AER, dont la Région est restée l'actionnaire majoritaire. Ainsi dès 2018, aux 10 actionnaires historiques de la SPL ARD, 40 nouveaux EPCI ont intégré le capital de l'AER BFC par l'acquisition d'une action de valeur de 5 000 € auprès de la Région. En 2019, ce sont 5 nouveaux EPCI qui se sont portés candidats pour acquérir une action au capital de la SPL. L'AER, lors de son conseil d'administration du 11 mai 2021, a acté le principe d'ouverture du capital à de nouveaux EPCI : il est proposé d'intégrer au capital social de la SPL AER tous les EPCI qui feraient part de leur intention de devenir actionnaire, par l'achat d'une action d'une valeur de 5 000 €.



En parallèle, la Région co-investi dans les SEM locales : les prises de participation de la région dans 10 SEM immobilières représentent plus de 20 M€. La Région a tout d'abord proposé aux départements le rachat de leurs parts, obligés par la loi de céder au moins 2/3 de leurs participations. La Région pérennise son investissement par l'adoption d'un règlement d'intervention dédié. La Région a également participé à la création de deux SEM industrielles stratégiques pour les territoires.

Enfin, la région détient 10,4M€ du capital de Batifranc, et a commencé à céder des parts à plusieurs EPCI comme le Grand Dole, Haut-Jura Saint Claude, Dijon Métropole ou Grand Besançon métropole.

Ces outils de développement économique à l'actionnariat et la gouvernance partagé sont autant d'espaces de concertation et de coordination avec les territoires créés par la Région.

b. La Région différencie son intervention en fonction des territoires

Quel champ d'application pour la différenciation territoriale ?

Si par nature la mise en place d'une politique territoriale permet de s'adapter aux problématiques locales (contrat négocié, ajusté aux besoins), plusieurs autres dispositifs d'intervention pourraient également appliquer ces critères et intervenir différemment selon les territoires.

Il convient alors de déterminer les dispositifs qui devront appliquer cette différenciation. Un état des lieux devra sans aucun doute être réalisé pour repérer les dispositifs appliquant déjà une sorte de différenciation et ceux dont l'objet nécessiterait d'intervenir plus là où les ressources sont moindres.

Le repositionnement stratégique des entreprises publiques locales (EPL) d'aménagement : vers une reprise en main d'acteurs d'intérêt public de la production du logement ?

Apparues au début du XXe siècle sous la forme de sociétés d'économies mixtes (SEM), les EPL sont, avec les organismes d'HLM, utilisées par la puissance publique pour la relance de la construction et la reconstruction de la France dans les années 1950. Elles constituent alors un modèle économique intéressant pour l'Etat pour produire de milliers de logements dans un délai court et faire ainsi face aux besoins considérables issus des attermolements et du contrôle des loyers des années 1920 et 1930, des destructions de la guerre et de l'exode rural. En effet, par leur gouvernance publique-privée, les SEM permettent à l'Etat de nouer des partenariats avec les entreprises privées et de former avec ces dernières une scène de négociation commune dans les grandes opérations de logement. Elles deviennent par la suite les opératrices privilégiées de l'aménagement pour l'Etat dans un premier temps, puis pour les collectivités à partir de la décentralisation des années 1980. Les SEM se pérennisent ensuite en donnant naissance à de nouveaux statuts : celui des Sociétés publiques locales (SPL) en 2006, à capitaux 100% publics, et celui des SEM à opération unique (SEMOP) en 2014 en sont deux formes majeures.

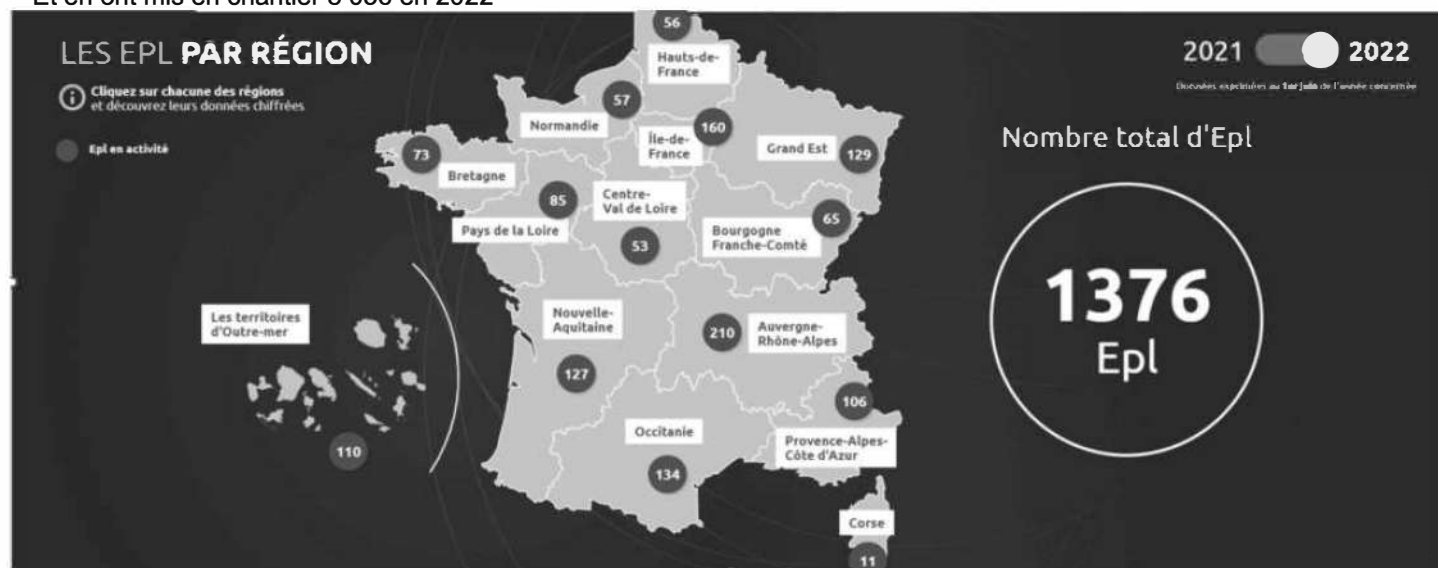
Les chiffres clés des EPL en 2022

1376 EPL dont :

- 870 SEM
- 468 SPL
- 38 SemOp

Parmi celles-ci on compte 150 EPL immobilières, dont 110 sont agréées comme bailleurs sociaux.

- Elles possèdent 656 887 logements
- Et en ont mis en chantier 8 056 en 2022



Aujourd'hui pourtant, la donne a changé. Le métier historique des EPL d'aménagement stricto sensu, à savoir la viabilisation de terrains pour la vente de droits à construire, est de moins en moins rentable et change de nature. Cela, pour plusieurs raisons : d'une part, l'augmentation des coûts du foncier, de l'immobilier et de l'aménagement ainsi que le resserrement des budgets publics impactent fortement le modèle économique de l'activité des EPL d'aménagement. D'autre part, la raréfaction de la ressource foncière et une tendance à faire la ville sur elle-même transforment des pratiques qui deviennent bien plus coûteuses que le modèle classique de l'extension urbaine. Comment les EPL se réinventent-elles pour continuer à exercer, face à ces nouvelles contraintes ? Quels sont les effets de

ces mutations sur les modalités de production de logement ?

L'analyse proposée ici est réalisée depuis la SCET (Services, Conseil, Expertises, Territoires), qui assure une fonction historique dans l'accompagnement et l'animation des EPL. Elle est à la tête d'un réseau de 350 sociétés dont une grande majorité d'EPL d'aménagement, auxquelles Elle apporte ses compétences opérationnelles, juridiques et financières, en organisation et ressources humaines, ainsi qu'en positionnement stratégique et en innovation, notamment par la réalisation de missions de plans d'évolution stratégique. Ces missions consistent à les accompagner dans la réflexion sur la définition de leur stratégie d'entreprise à un horizon de trois à cinq ans, dans un contexte où les enjeux climatiques, économiques et sociaux sont extrêmement importants. Ces missions constituent le cœur du terrain d'étude fondé sur des entretiens avec les salariés et experts de la SCET. D'autres données servant à l'analyse proviennent de la Fédération des EPL. Il s'agit d'un autre réseau national, celui-ci rassemblant l'ensemble des EPL, soit 1 350 en 2020. La Fédération réalise régulièrement des enquêtes auprès de ses adhérents, notamment l'EPLScope, un baromètre de données sur les EPL qui paraît annuellement.

En s'intéressant aux stratégies des EPL pour subsister dans le jeu d'acteurs de la production urbaine, l'analyse produite nuance l'idée répandue selon laquelle la production de la ville, et par extension du logement, serait aujourd'hui de plus en plus réalisée par les grands opérateurs immobiliers privés.

1. Les EPL fragilisées dans leur modèle économique classique

A la différence des entreprises privées, les EPL d'aménagement ne visent pas la réalisation de profit. Leur modèle économique classique repose sur un équilibre entre des dépenses et des recettes. Parmi les dépenses, on trouve les acquisitions foncières, les études préalables aux opérations d'aménagement, les dépenses de travaux de voirie et réseaux divers, les dépenses de travaux en équipements et infrastructures, des frais financiers associés à l'emprunt auquel l'EPL a recours pour l'achat de terrains ainsi que les rémunérations des salariés. Les recettes proviennent principalement de la commercialisation des terrains aménagés – dont le produit est d'autant plus élevé que les travaux d'aménagement sont plus importants – et, accessoirement, des subventions et participations des collectivités.

Derrière cet équilibre économique transparaît le modèle de l'urbanisation en extension. Le mode de production de logements avec les sociétés d'économie mixte hérité du siècle dernier est le suivant : des zones d'aménagement sont définies sur des terrains nus achetés par la puissance publique, aménagés par les EPL, puis donnent lieu à la construction de logements par les promoteurs-constructeurs, avec une répartition claire des tâches entre ces trois acteurs. Aménager un terrain nu, le raccorder aux réseaux, le viabiliser entièrement et en dégager une charge foncière élevée, tel est le déroulement d'une opération d'aménagement équilibrée pour l'EPL. Soulignons également que le commanditaire principal des EPL est traditionnellement, dans ce modèle, une personne publique (Etat ou collectivités).

Les nouveaux modes d'aménagement mettent en péril cet équilibre. En effet, premièrement, le renouvellement urbain génère un ensemble de facteurs de pression sur les dépenses : le terrain à aménager n'est plus toujours nu, mais contient souvent un ensemble bâti à démolir en tout ou partie (coût de démolition), un sol à dépolluer (coût de dépollution), l'ensemble nécessitant une évaluation environnementale (coût des études). Il y a par ailleurs une multiplication du nombre de propriétaires avec qui négocier (complexification des coûts d'acquisition ou frais d'éviction). Dans le bilan d'une opération d'aménagement, il est désormais de coutume de distinguer des postes de dépenses-recettes en aménagement et en immobilier : différents acteurs doivent collaborer sur la même opération (par exemple lors d'une démolition partielle d'un bâtiment avec une réhabilitation partielle). Cette pratique est révélatrice de la complexification des coûts de l'aménagement. Deuxièmement, l'inflation continue des prix du foncier en milieu métropolitain, due à une forte tension et à une tendance à la spéculation, augmente fortement les coûts d'acquisition. Ainsi, les dépenses croissent considérablement, menaçant l'équilibre budgétaire des EPL. En outre, fait de conjoncture récent, l'augmentation des coûts d'emprunt accroît les frais financiers. De plus, une part importante des recettes diminue du fait du resserrement des budgets publics : les collectivités contribuent moins au financement des opérations. La contraction des budgets publics a également pour effet de réduire le niveau de commande publique à destination des EPL. Or, 46% des EPL estiment que le niveau de dépense des collectivités locales est un déterminant majeur de son activité.

Au-delà d'un modèle économique fragilisé, les EPL sont aussi menacées par l'arrivée de nouveaux

acteurs de l'aménagement ces dernières décennies. Les collectivités ont tendance à faire appel aux opérateurs privés car cela leur permet de leur transférer une grande partie des coûts d'une opération. Les appels à projet urbains innovants, qui consistent à mettre à disposition un terrain pour des opérateurs privés mis en concurrence qui développent une opération « clés en mains » sont une façon de recourir à des aménageurs privés. Une autre modalité est le permis d'aménager, qui octroie la possibilité de faire appel à un privé pour une opération de moins de 10 hectares. Parmi les plus grands groupes privés se positionnant sur des activités d'aménagement, on peut citer l'exemple de la filiale du groupe Eiffage dédiée à l'aménagement de « morceaux de ville » ou encore le Pôle Concessions du groupe Bouygues, dédié aux opérations en concession avec les collectivités. Le déroulement classique de la production de logements est remis en cause par ces nouvelles contraintes. Il s'agit désormais d'un enchevêtrement d'acteurs au service de la production urbaine. Les rôles sont moins clairement définis. Les promoteurs-constructeurs se font aménageurs, les aménageurs, contraints de s'adapter à la concurrence et à la nouvelle donne, se font promoteurs-investisseurs. Les travaux d'Isabelle Baraud-Serfaty par exemple, nous renseignent bien sur les « chassés-croisés » qui s'opèrent de ce fait entre les aménageurs, les promoteurs-constructeurs et les investisseurs.

2. Les EPL et leurs stratégies de survie économique ingénieuse et créative

Pour contrecarrer les difficultés qui se présentent ainsi à elles, les EPL développent des stratégies de survie économique. Elles font preuve à cet égard d'une grande ingéniosité que l'on repère à travers trois grandes tendances.

Première stratégie : diversifier les activités de l'entreprise en se tournant vers la construction et la promotion immobilières

Face au resserrement des budgets publics et à la baisse significative des commandes de la part des collectivités, à la concurrence des opérateurs privés qui se lancent également dans des activités d'aménagement, les EPL sont conduites à diversifier leur portefeuille d'activités. Aujourd'hui, 65% des EPL ont initié une démarche de diversification et 53% d'entre elles le font pour « améliorer la rentabilité globale de la société ». Parmi ces activités nouvelles, la construction et la promotion immobilières apparaissent clairement comme génératrices de profits. C'est pourquoi on voit de plus en plus d'EPL s'y impliquer : 23% des EPL sont entrées dans le secteur de l'immobilier en 2020 . Dans leur stratégie de survie économique, les EPL se dotent d'une capacité d'investissement sur leurs fonds propres et se constituent un portefeuille foncier, matière première de leur activité. Cela leur permet de développer des opérations d'aménagement-promotion immobilière pour s'émanciper de la commande publique. Les EPL se font ainsi promoteur immobilier et développent également l'activité de construction avec ces fonds constitués.

Les résultats d'une SEM occitane sont illustratifs à ce titre. La part des concessions d'aménagement, en une année, y a évolué de 90% à 64%. A l'inverse, la part des opérations sur fonds propres se renforce jusqu'à représenter 1/3 du chiffre d'affaires. On peut citer aussi l'exemple d'une des SEM de référence de la Sarthe qui se présente désormais dans sa communication comme « aménageur, constructeur et promoteur ».

Deuxième stratégie : l'ingénierie partenariale : faire des concurrents de nouveaux partenaires
Les EPL développent également une ingénierie partenariale importante. D'une part, elles cherchent à capter un maximum de ressource foncière auprès des acteurs publics en se rapprochant de la collectivité actionnaire. D'autre part, elles développent des partenariats avec les promoteurs et investisseurs privés.

L'exemple d'une SEM du Nord de la France témoigne d'une capacité à faire des promoteurs-investisseurs ses partenaires, à l'instar d'une opération de copromotion en entrée de ville avec un groupement de promoteurs : une opération mixte de logements et de locaux d'activités. Un autre projet, avec d'autres promoteurs, consiste également en un programme mixte de logements et de locaux d'activités. La copromotion implique le partage des risques d'investissement entre la SEM et le promoteur immobilier. Dans la production de logements, la logique de copromotion rassemble dans une même opération des intérêts différents. Dans le partenariat SEM-promoteur, la SEM, présidée par un élu local, représente les intérêts de la collectivité actionnaire qui est à l'initiative d'une intervention sur des secteurs clés de revitalisation du territoire, et porte l'exigence d'une attention portée à la qualité des espaces publics et à la performance énergétique. Mais l'objectif de rentabilité économique du promoteur a des incidences sur le type de produit immobilier qui émerge. Il s'agit ici

d'une opération mixte, l'immobilier de bureau étant plus rentable pour le promoteur-construteur. Troisième stratégie : développer une démarche de groupe pour être présentes sur le plus d'opérations possibles

Dans l'adaptation des EPL aux changements on observe également un travail important sur le thème de la gouvernance. Les EPL se constituent en groupes pour être présentes sur le plus d'opérations possibles. Elles développent à ce titre des structures différenciées et spécialisées. Cette ingéniosité stratégique se concrétise dans la création de groupements d'employeurs ou de groupements d'intérêt économique, qui permettent aux SEM et SPL de mutualiser leurs moyens humains et financiers tout en se répartissant les marchés. Ainsi, on voit de plus en plus de groupes qui constituent une « architecture d'opérateurs » au service de la collectivité.

Certaines EPL développent une spécialisation par activité. Le cas le plus frappant est celui d'un groupement en région Pays de la Loire. La démarche a émergé à partir d'un rapprochement de SEM qui forment désormais un groupement d'entreprises spécialisées dont chacune intervient, en complémentarité et « sous pavillon unique », en aménagement et construction, équipements publics, exploitation d'équipements et de service urbain, immobilier d'entreprises et énergies. Dans la filiale aménagement et construction du groupe, un pôle est dédié à l'habitat et aux opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH).

La stratégie de ce groupement est intéressante en ce qu'elle développe une spécialisation sur le renouvellement urbain qui requiert des compétences spécifiques, telles que l'organisation de négociations avec les propriétaires, la requalification des ensemble bâtis ou encore la rénovation énergétique des logements. La création d'une structure dédiée permet d'y consacrer un pan de son activité. Cet élargissement de compétences constitue aux yeux des collectivités une valeur ajoutée par rapport aux concurrents.

D'autres EPL développent une spécialisation pour différents montages d'opération. Elles constituent des stratégies de groupe pour intervenir de façon différenciée sur différents montages juridiques d'opérations. Les SPL se chargent, pour la commande publique, des opérations non soumises à la concurrence (on parle d'opération en « quasi-régie »), tandis que les SEM candidatent à des opérations soumises à concurrence et développent leurs propres opérations d'aménagement et de promotion-construction. Enfin, les SEMOP sont des structures dédiées à une seule opération qui sont adaptées aux délégations de services publics : la collectivité fait le choix d'un actionnaire délégataire pour la gestion de l'équipement dans la durée.

La spécialisation par montage juridique n'a pas d'incidence sur le type de logements produits mais permet à la structure d'intervenir sur le plus d'opérations possibles, en particulier en s'assurant des commandes régulières auprès des collectivités sans mise en concurrence.

Le repositionnement stratégique des EPL a plusieurs incidences sur la production de logements. D'abord, la stratégie de spécialisation que certaines SEM développent en matière d'habitat leur permet de se recentrer sur l'acquisition des savoir-faire nécessaires à la production en renouvellement urbain (par exemple sur la rénovation énergétique des logements). Ensuite, en copromotion, on observe une tendance aux opérations mixtes plus rentables que les opérations traditionnelles et monofonctionnelles de logement afin de conjuguer les intérêts publics et privés. Dans les deux cas, les EPL montrent un gain de compétences à la fois technique sur la production de logement en renouvellement urbain et stratégique sur la capacité à conjuguer des intérêts différents. Ces compétences sont fondamentales dans le nouveau mode de faire la ville. Cela est d'autant plus intéressant dans la gestion des centres-villes qui nécessite une faculté à effectuer de l'« acupuncture urbaine ». Une SEM présente dans la Métropole de Lyon se targue ainsi d'une spécialisation dans la gestion des centres-villes.

3. Le retour d'acteurs d'intérêt public dans la production de la ville et du logement ?

Ces constats conduisent à nuancer la crainte souvent énoncée de la montée d'une mainmise des grands groupes privés sur la production urbaine. Parmi les travaux récents s'intéressant à la question, la thèse de Paul Citron (2016), qui étudie de l'intérieur les logiques des « promoteurs qui font de l'aménagement », alerte sur deux aspects majeurs : d'une part la stratégie de ces entreprises, qui pourrait conduire à une primauté des intérêts privés sur la création des « morceaux de ville » concernés et, d'autre part, un possible sous-investissement des espaces publics peu rentables. Les reconfigurations actuelles des EPL montrent la façon dont elles résistent à ces tendances.

A première vue, la plupart des stratégies de survie économique des EPL constituent une forme d'émancipation à l'égard des collectivités et pourraient les en éloigner. L'élargissement du spectre d'activités et de l'étendue de l'intervention des EPL, avec la capacité de développer leurs propres opérations, témoigne d'un gain d'autonomie important par rapport au modèle de production de la ville issu du siècle dernier.

Cependant, les EPL gardent une gouvernance semi-publique et leurs groupements représentent une « architecture d'opérateurs » au service des collectivités locales. Sur une opération particulière, faire appel à une EPL permet d'assurer la prise en compte des intérêts des pouvoirs publics, et ce sur toute la durée de vie du projet. A l'inverse, lorsqu'un permis de construire ou d'aménager est délivré à un opérateur purement privé, la capacité d'intervention de la collectivité peut s'en trouver limitée. C'est là que se joue, du point de vue des collectivités, la plus-value principale d'une EPL par rapport à un groupe privé.

Plus largement, l'intégration d'activités immobilières (de construction et de promotion) par les acteurs parapublics / les EPL peut constituer une acquisition de compétences supplémentaires et inédites au bénéfice également de la collectivité territoriale actionnaire. Traditionnellement, la répartition des rôles liait la puissance publique à son aménageur pour l'achat et la viabilisation des terrains avant de confier la production immobilière aux entreprises privées. Dorénavant, la fusion des rôles des aménageurs et des opérateurs de la construction et de la promotion est un phénomène à deux facettes. Contraintes par le resserrement de leurs budgets, certaines collectivités éprouvent la tentation de confier des opérations d'urbanisme aux grands groupes du BTP ou de la promotion qui gagnent ainsi de plus en plus de prise, de plus en plus tôt, sur le devenir des projets. Face à cette tendance et à cette concurrence nouvelle, les opérateurs parapublics développent un savoir-faire en construction et promotion immobilières qui peut donner à la collectivité une meilleure maîtrise de toute la chaîne de valeur du projet d'aménagement, en incluant l'immobilier et, plus spécifiquement, la production de logements. Cela peut constituer une alternative intéressante à la fragilité juridique des chartes promoteurs.

En d'autres termes, les EPL, en s'introduisant plus agilement dans les rouages de la conjoncture de l'aménagement, contribuent à pérenniser le « pouvoir d'aménager » des collectivités locales. Pour ces dernières, ce pouvoir est d'importance ; il s'agit de continuer à maîtriser un modèle économique où le privé gagne du terrain et de garder un minimum de maîtrise sur les opérations d'aménagement, nécessaire à la mise en œuvre des politiques locales de l'urbanisme et de l'habitat.

Bibliographie

ARAB Nadia, DANG VU Hélène, « Acteurs et systèmes d'acteurs de la production de la ville, quoi de neuf ? », Riurba 2019/Numéro 8, URL : <http://www.riurba.review/Revue/acteurs-et-systemes-dacteurs-de-la-production-de-la-ville-quoi-de-neuf/>

CAMPAGNAC Élisabeth, « Coopération, concurrence, imbrication du public et du privé », dans : Robert HOLCMAN éd., Management public. Paris, Dunod, « Hors collection », 2014, p. 33-60. DOI : 10.3917/dunod.holcm.2014.01.0033. URL : <https://www-cairn-info.univ-eiffel.idm.oclc.org/-9782100715688-page-33.htm>

CITRON Paul, Les promoteurs immobiliers dans les projets urbains, Enjeux, mécanismes et conséquences d'une production urbaine intégrée en zone dense, thèse sous la direction de Sylvie FOL, 2016., https://www.urbanisme-puca.gouv.fr/IMG/pdf/citron_paul_texte-these-complet.pdf

IDT Joël « Mise en concurrence : Le pilotage des projets d'aménagement, Nouvelle place des entreprises publiques locales », dans La revue foncière, 2015

LLORENTE Marie, DROZDZ Martine et VILA VAZQUEZ José Ignacio, L'aménagement urbain, une nouvelle étape de la diversification d'actifs ? Les investisseurs dans les projets du Grand Paris, Rapport du Groupe de travail Economie de l'Aménagement – Chaire Aménager le Grand Paris, Université Gustave Eiffel et Université Paris-Est Créteil, Ecole d'Urbanisme de Paris, LATTS, Décembre 2020, <https://chaire-grandparis.fr/wp-content/uploads/2019/06/Chaire-AGP-2020-Rapport-Groupe-Economie-Amenagement-Investisseurs-Grand-Paris-VF.pdf>

VILMIN Thierry, « De l'analyse systémique de l'aménagement urbain à la réalisation d'un jeu sérieux », Netcom [En ligne], 34-1/2 | 2020, mis en ligne le 20 octobre 2021, consulté le 06 août 2022. URL : <http://journals.openedition.org/netcom/5617> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/netcom.5617>

BARAUD-SERFATY Isabelle, JACQUOT Charlotte, Les recompositions de la chaîne de

Auteur/autrice



Fanny Biver

Fanny Biver, diplômée de l'Ecole d'urbanisme de Paris (EUP), est actuellement consultante à la SCET en aménagement et développement économique. Elle a consacré son mémoire de fin d'études en 2022 au repositionnement stratégique des entreprises publiques locales. Elle a auparavant effectué un travail de recherche sur le mécénat territorial s'intéressant à l'immersion du mécénat dans la stratégie des collectivités locales.

[Voir toutes les publications](#) 