

L'économie mixte locale des **intercommunalités** et **villes moyennes**



L'économie mixte locale en soutien au renouveau des villes moyennes ?

Après un fort développement du fait métropolitain au cours de la dernière décennie, la pandémie de COVID-19 a entraîné un regain d'intérêt pour les villes moyennes. Longtemps en proie à la désindustrialisation, à la dévitalisation des centres et au recul des services publics et privés, ces territoires cibles des programmes « Action cœur de ville » ou « Territoires d'industrie » abritent plus de 30 millions de Français. Ils constituent ainsi un maillage dense et précieux pour les stratégies nationales d'aménagement et de développement économique.

Pour leur majorité, les villes moyennes connaissent une **dynamique positive portée par la montée en puissance de l'intercommunalité**. Elles regroupent des communes et intercommunalités qui se caractérisent

néanmoins par **une forte hétérogénéité de trajectoires et d'enjeux** (territoires urbains, péri-urbains, ruraux, littoraux ou insulaires) ainsi que des problématiques accrues en matière de transformation écologique, de transition démographique ou encore d'évolution de l'organisation du travail. **La diversité de ces réalités sociales, économiques et géographiques appelle des politiques publiques adaptées qui sachent exploiter les atouts de ces territoires** (proximité entre les acteurs, patrimoine naturel et culturel, répartition de l'urbain et du rural, etc).

Cette publication présente **les solutions apportées par l'économie mixte depuis une dizaine d'années pour soutenir l'action publique locale des villes moyennes et de leurs intercommunalités**.

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

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

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

Depuis 10 ans, une croissance portée par l'intercommunalité

Les réformes territoriales de ces quinze dernières années – loi de réforme des collectivités territoriales françaises (RCT), loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et la simplification (3DS) – ont renforcé le périmètre et les compétences de l'intercommunalité permettant à l'ensemble des communes de mutualiser leurs moyens. Par ricochet, l'économie mixte y a connu une vive accélération. **Au niveau national, l'intercommunalité est désormais le premier acteur public dans l'actionnariat des Epl** : 4 Epl sur 10 ont une intercommunalité ou structure de coopération comme actionnaire de référence en 2023 (41 %) ; elles n'étaient que 28 % en 2015.

Dans les villes moyennes, ce développement de l'économie mixte s'est accéléré significativement : 46 % des Epl y ont été créées après 2014, soit 160 sociétés (contre 35 % à l'échelle nationale). Signe que la coopération intercommunale y joue un rôle moteur, plus de 60 % des créations sont portées par une intercommunalité ou une structure de coopération (syndicat mixte, syndicat intercommunal, etc.).

Dans le détail, villes et intercommunalités ont d'abord opéré une réorganisation des outils existants avant de lancer d'autres projets d'intérêt général. Depuis 2014, 43 % des Epl créées ont ainsi concrétisé la volonté d'un changement de mode de gestion (réseaux d'eau et d'assainissement, équipements de tourisme, de culture ou de loisirs). 44 % l'ont été pour œuvrer dans de nouveaux champs (promotion territoriale, redynamisation commerciale, production d'énergies renouvelables ou EnR).



Dans l'habitat, la Sem d'aménagement **Urbaviléo** a permis à la **communauté d'agglomération du Boulonnais** de répondre aux obligations de la loi Elan par l'absorption en son sein de l'OPH intercommunal, propriétaire de 7 000 logements sociaux, et de conserver ainsi son patrimoine sous une gouvernance locale.

En matière de restauration collective, la **ville de Blois** a misé sur la **Spl avec des communes voisines** pour investir dans une cuisine centrale, mutualiser les services et répondre aux objectifs relatifs à l'augmentation de la part des produits bio et locaux dans les cantines.

Dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, c'est à **Dole, Chartres puis La Possession et Dinan** que les premières SemOp ont vu le jour permettant aux collectivités de bénéficier de l'expertise technique et des capacités d'investissement de leurs partenaires privés.

Sem

Polyvalence et performance économique

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

Spl

Maîtrise politique et simplicité juridique

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

SemOp

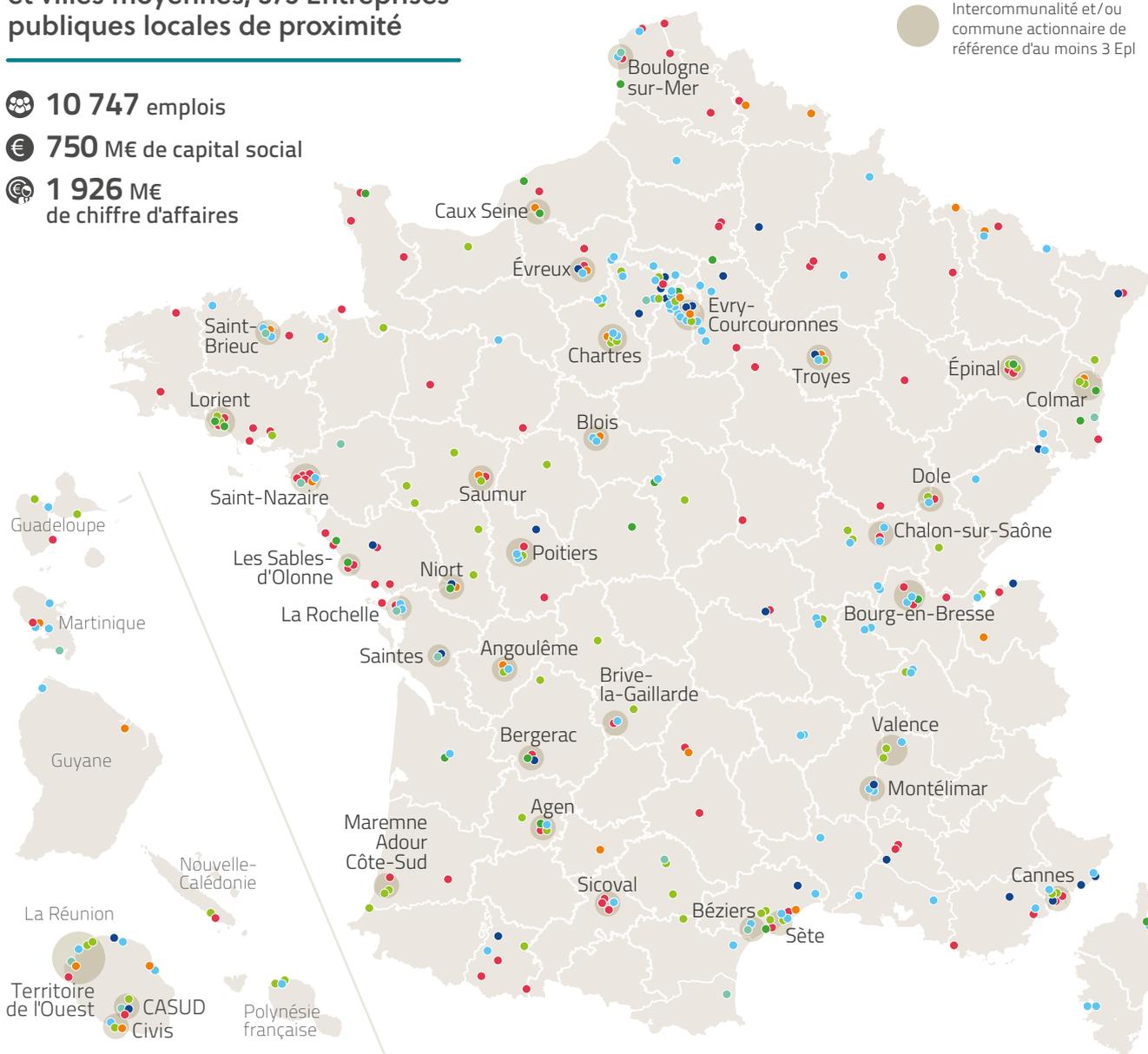
Gouvernance partagée et contrat unique

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

Dans les intercommunalités et villes moyennes, 375 Entreprises publiques locales de proximité

- 10 747 emplois
- 750 M€ de capital social
- 1 926 M€ de chiffre d'affaires

Intercommunalité et/ou commune actionnaire de référence d'au moins 3 Epl



Forte de son histoire, **la Sem reste la forme juridique la plus répandue**. Cependant, de nombreuses Spl et SemOp, respectivement introduites par la loi en 2010, puis en 2014, ont été progressivement constituées au point d'y être sur-représentées : **en 2023, 52 % de ces Epl sont des Sem (197 sociétés), 43 % des Spl (160) et 5 % des SemOp (18), contre respectivement 61 %, 36 % et 3 % à l'échelle nationale.**

Par ailleurs, l'économie mixte des intercommunalités et villes moyennes représentait en 2022 un chiffre d'affaires estimé à 1,9 milliard d'euros (soit 10,8 % du chiffre d'affaires national estimé à 17,8 milliards d'euros), en progression constante depuis dix ans. **Ce chiffre d'affaires mesuré, ainsi que la percée des Spl à capitaux exclusivement publics, traduit la réalité du marché de ces territoires où l'action publique intervient parfois en régulateur, mais aussi et surtout en réponse à une offre privée carentielle.**

Néanmoins, si l'on prend en compte le **périmètre d'intervention des Epl d'envergure régionale ou départementale, en matière d'aménagement notamment, l'économie mixte locale jouit d'un maillage précieux couvrant l'intégralité des territoires de taille intermédiaire.**

Mutualiser, investir, innover dans les bassins de vie

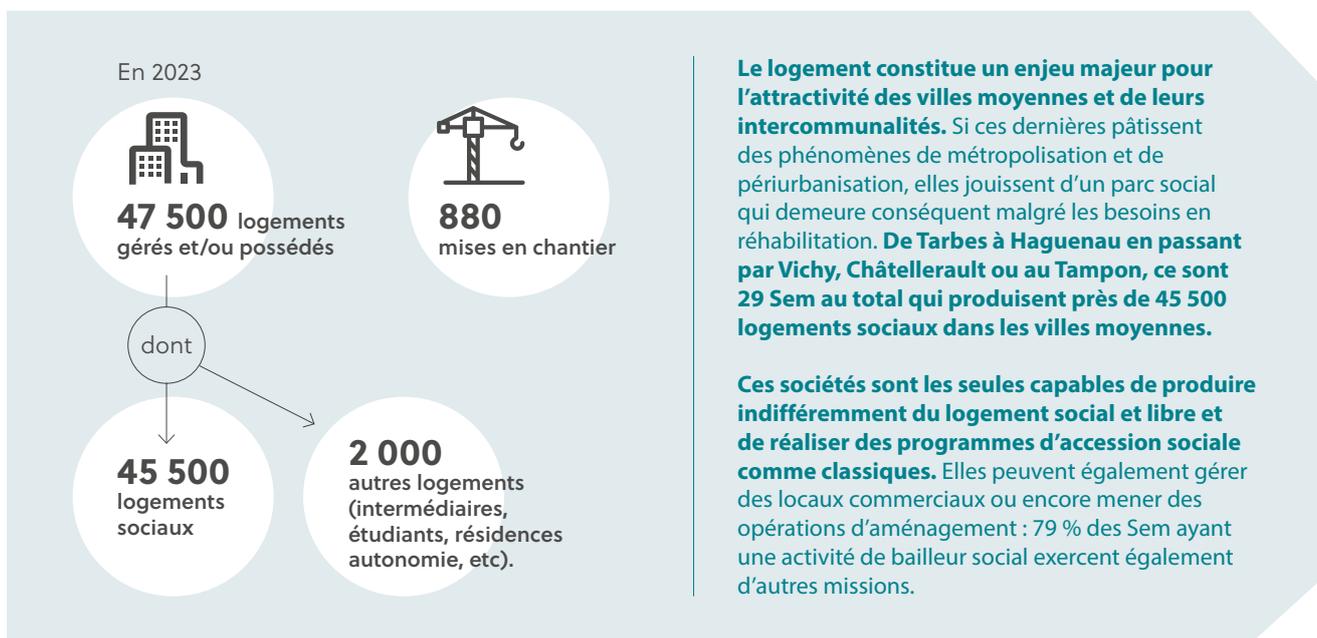
Dans les villes moyennes d'Outre-mer comme de l'Hexagone, l'économie mixte locale révèle les besoins des collectivités en matière de financements et d'ingénierie territoriale pour faire vivre leurs bassins de vie.

Des Epl d'aménagement et d'immobilier pour concilier sobriété foncière et attractivité

La remise en cause du modèle de développement urbain fondé sur l'artificialisation des sols représente un véritable défi pour les villes moyennes et leurs intercommunalités confrontées à l'étalement urbain ainsi qu'à la fragilisation de centres-villes progressivement minés par les friches et la vacance (commerciale et résidentielle).

On observe une part importante de sociétés qui interviennent autant dans l'aménagement que dans l'immobilier d'entreprise (111 des 375 Epl). Dans le détail, la part importante d'aménageurs (81 Epl mènent des opérations d'aménagement), certes moins nette que dans les grandes métropoles, montre néanmoins **l'intérêt des collectivités territoriales à disposer d'un opérateur local capable de porter la politique d'aménagement de ses actionnaires sur le temps long et d'agir dans des zones où l'offre privée peut être carentielle**. Un besoin accru ces dernières années par la nécessaire mise en œuvre de la sobriété foncière dans des villes où la production de logements reposait principalement sur l'artificialisation de nouveaux sols.

En complément, les 30 Epl de promotion et de gestion patrimoniale, particulièrement déployées dans les villes moyennes, ainsi que les foncières de redynamisation – poussées par le programme « Action cœur de ville » – offrent aux collectivités **de l'ingénierie et des solutions de portage immobiliers précieuses pour agir en matière de revitalisation (logement, commerces) et de réindustrialisation**.



Des Epl d'environnement et de mobilité afin de porter la transformation écologique

Le législateur a souhaité faire des intercommunalités des acteurs majeurs de la transition écologique. La loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) de 2015 oblige ainsi les EPCI de plus de 20 000 habitants à la mise en place d'un plan climat-air-énergie territorial (PCAET).

Par voie de conséquence, **les stratégies de transition des intercommunalités portent quasi-systématiquement sur le volet énergie** (sobriété et efficacité énergétique, lutte contre la précarité énergétique, développement des énergies renouvelables, réduction de l'exposition aux risques climatiques) sans pour autant s'y limiter. En effet, d'autres thématiques essentielles sont fortement investies : **gestion du petit cycle de l'eau, des déchets, mobilités, protection de la biodiversité ou encore gestion durable des sols.**

Dans les villes moyennes, la vitalité des Sem, Spl et SemOp dans l'environnement et les réseaux, de même que dans la mobilité et le stationnement, est depuis manifeste.

Leurs intercommunalités s'appuient sur la capacité de financement et d'emprunt des Epl et des partenaires privés pour démultiplier l'investissement en faveur de la transformation écologique. Au niveau des intercommunalités ou des villes moyennes, deux tiers des Epl d'environnement et de réseaux, au nombre de 74, ont ainsi été créées depuis 2014.

Dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement, des déchets et de l'énergie, 2 Epl sur 3 ont été créées au cours des dix dernières années.



Dans les mobilités, les bassins des villes moyennes restent largement dépendantes de l'automobile, aussi bien en raison de la facilité à s'y déplacer en voiture qu'au manque d'alternatives dans les zones moins denses des agglomérations. Elles s'appuient néanmoins sur la **gamme Epl (27 au total) pour assurer un service de transport urbain et interurbain et/ou gérer des espaces de stationnement.**

La SemOp est un outil particulièrement privilégié pour la gestion de l'eau et de l'assainissement, tandis que la **Spl a permis à de nombreuses collectivités d'investir différemment la collecte, le tri et le traitement des déchets** dans un contexte normatif et réglementaire mouvant.

Si la **production d'EnR** était jusqu'alors portée par les syndicats départementaux d'énergie, les intercommunalités tendent à investir massivement ce champ d'intervention, singulièrement depuis les récentes lois en matière d'énergie, afin d'**organiser et massifier localement certains déploiements (notamment photovoltaïques), tout en conservant la maîtrise politique.**

Zoom sur...

À Saint-Nazaire, la Spl d'Office de tourisme porte l'attractivité de l'agglomération

Faire du savoir-faire industriel de Saint-Nazaire un vecteur de promotion touristique



Lire l'article

Les Epl de tourisme, culture et loisirs sont sur-représentées dans les villes moyennes (96 des 375 Epl). Conséquence de la loi NOTRe, un mouvement important de création de Spl de gestion d'office de tourisme s'est enclenché. Plus qu'une rationalisation des coûts, ces créations s'avèrent bien souvent un moyen de **porter une stratégie et un récit commun à l'échelle du bassin de vie, celui vécu par les citoyens, au-delà des frontières administratives existantes.**

La Spl Saint-Nazaire Agglomération Tourisme (SNAT), dont Saint-Nazaire Agglomération est l'actionnaire principal comprend aussi dans son actionnariat la région Pays de la Loire, le département de la Loire-Atlantique, la communauté d'agglomération Cap Atlantique et dix communes. Elle met en œuvre la stratégie touristique et patrimoniale de l'agglomération, gère l'office de tourisme ainsi que d'autres équipements culturels ou d'affaires en s'appuyant sur le caractère hybride de la Spl.



Caux Seine Agglo s'appuie sur la Spl Caux Seine Développement pour penser l'industrie sobre de demain



Jean-Marc Vasse

Maire de Terres-de-Caux, Conseiller délégué de Caux Seine Agglo, Président de la Spl Caux Seine Développement



Lire l'article

Mettre la stratégie de transition écologique et énergétique au cœur d'un territoire industriel historique

Le foncier industriel, en particulier celui situé sur le territoire des villes moyennes et de leurs intercommunalités, constitue un enjeu central de l'ambition portée par le Gouvernement en matière de réindustrialisation.

L'agglomération, construite sur la pétrochimie, veut être le fer de lance de l'industrie décarbonée. **La Spl Caux Seine Développement met en œuvre la politique économique de l'intercommunalité sur le temps long** : elle aménage les espaces économiques et favorise les implantations, développe l'emploi et la formation, assure la promotion territoriale et accompagne les transitions pour penser un véritable écosystème industriel.

Gagner en visibilité et en expertise sur l'exécution des contrats de délégation de service public

doléa

La marque Doléa rassemble les deux SemOp



Lire l'article

À Dole, la SemOp fait ses preuves pour la gestion des réseaux d'eau et de l'assainissement

En complétant la gamme des Epl, l'introduction de la SemOp dans le droit français en 2014 a ouvert de nouvelles perspectives. Comme le Grand Dole, 8 autres villes moyennes ou leur intercommunalité ont opté pour la création de SemOp pour la gestion de leurs réseaux d'eau et d'assainissement.

À l'expiration des anciens contrats de délégation, celles-ci ont souhaité **avoir un meilleur contrôle, tout en conservant la qualité de service et l'expertise d'un opérateur privé**. Dans le Jura, ce sont donc Doléa eau et Doléa assainissement, toutes deux détenues par Suez et le Grand Dole, qui assurent depuis 2016 la distribution de l'eau potable, ainsi que l'assainissement des eaux usées aux 54 000 habitants de l'agglomération.

À Niort, la Semie rapproche les métiers de l'habitat et de l'aménagement pour dynamiser le territoire



Jérôme Baloge

Président de Niort Agglomération, Maire de Niort, Président de la Semie et de So Space



Lire l'interview

La Semie permet de démultiplier l'action publique

Lors du lancement de la première phase du programme « Action Cœur de ville », 90 % des 222 communes sélectionnées étaient proches d'une Epl d'aménagement ou d'immobilier capable d'agir en matière de redynamisation des centres-villes.

À Niort, le Président de l'agglomération, Jérôme Baloge, a renforcé le rôle de la Semie, bailleur social historique, afin qu'elle intervienne sur le cœur de ville et agisse sur toute la chaîne de valeur de la fabrique urbaine. Une stratégie qui tend à se développer et être renforcée par des outils complémentaires de type foncières, dont l'action est soutenue par la Banque des Territoires et la FedEpl dans le cadre du réseau national des foncières de redynamisation.



À Valence Romans Agglomération et Mauges Communauté, le choix de la Sem pour structurer localement la production d'EnR

Depuis 2016, la Sem Rovaler porte le développement, la construction, le financement et l'exploitation de toutes les formes d'EnR sur l'agglomération de Valence Romans. Elle se veut **un acteur local de confiance pour les communes, les établissements publics et les entreprises qui souhaitent apporter leur contribution aux objectifs du Plan Climat**.

En Maine-et-Loire, la Sem Mauges Énergies, créée en 2020, réunit à son capital la communauté d'agglomération Mauges Communauté, la Banque des Territoires ainsi qu'une autre Sem, Alter Energies. Elle développe prioritairement des parcs éoliens, ainsi que des centrales photovoltaïques au sol et en toitures mais pourra progressivement intervenir sur d'autres filières (hydroélectricité, méthanisation, hydrogène, etc).



Lire l'article

Massifier la production d'EnR en conservant au local la maîtrise politique

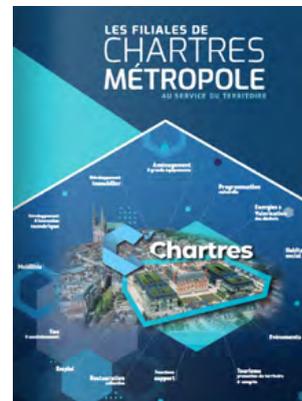
Le pilotage et la coordination des Epl, un enjeu stratégique

Les villes moyennes comptent des places fortes de l'économie mixte. Du Grand Chalon jusqu'à Saint-Nazaire en passant par Dole ou Niort, ces agglomérations ont fait le choix d'être actionnaires de plusieurs Epl qui portent quotidiennement l'action publique locale. **La communauté d'agglomération Chartres Métropole en est l'exemple le plus abouti.** Le territoire s'est progressivement doté d'une douzaine d'Epl pour la mise en place de différentes actions, ayant trait à l'aménagement, à la culture, aux transports ou encore à l'énergie.

Le nombre d'Epl évoluant, **les questions du pilotage, de la coordination, voire de l'animation de ce réseau d'entreprises publiques sont devenues essentielles.**

Une « maison commune des Epl » a ainsi vu le jour en 2021. Elle constitue un lieu unique où l'ensemble des services publics de proximité de Chartres est concentré pour une meilleure efficacité de gestion et de traitement des attentes de la population.

Enfin et comme plusieurs villes moyennes, les Epl y ont mis en place le groupement d'intérêt économique (GIE) « Chartres Ressources » afin de mutualiser certaines de leurs ressources et opérer des économies d'échelle.



À Chartres, Epl et services publics partagent la même maison



Lire l'article

La Fédération des élus des Entreprises publiques locales

Qui sommes-nous ?

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

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

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

Rejoindre la FedEpl, c'est :

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