

1^{er} juin 2023

Contribution de la Fédération des élus des Entreprises publiques locales sur le rôle des Entreprises publiques locales en matière de transition environnementale

L'économie mixte locale, accélérateur de la transition environnementale des collectivités locales

Face au défi de la transition environnementale, nombreuses sont les collectivités qui se sont tournées vers les Entreprises publiques locales (Epl) afin de mettre en œuvre leurs stratégies territoriales et projets de transition.

Regroupés sous le nom d'Entreprises publiques locales (Epl), trois statuts juridiques différents peuvent être mobilisés : les Société d'économie mixte (Sem), les Sociétés publiques locales (Spl) et les Sociétés d'économie mixte à Opération unique (SemOp). Les Epl sont des entreprises de droit privé dotées d'une expertise technique dans un ou plusieurs domaines. Elles sont dites publiques car elles sont présidées par les élus locaux représentant les collectivités actionnaires, soit de manière exclusive, soit en association avec des acteurs privés. Les Epl interviennent dans le cadre des compétences des collectivités locales et se voient ainsi confier la réalisation ou la gestion de missions de service public très variées (déchets, eau, mobilité, tourisme, énergies renouvelables...).

Au 1^{er} juin 2022, la Fédération des élus des Entreprises publiques locales (ci-après dénommée « FedEpl ») recense 1376 Epl en activité en France métropolitaine et 110 outre-mer. En Europe, elles sont environ 32 000.

La FedEpl entend mettre en valeur la diversité des actions des Epl au service de la transition environnementale des territoires et formuler des propositions tendant à en amplifier l'impact.

Mobilisées par les collectivités, les Entreprises publiques locales agissent en tant que levier des politiques publiques de transition environnementale

Indissociable du processus de décentralisation et à la lumière des enjeux de la transition environnementale, la montée en puissance des acteurs locaux apparaît comme une évidence. Les collectivités locales gagnent en compétences et s'appuient de plus en plus sur ces entreprises afin de déployer leurs politiques.

Ce mode de gestion hybride des projets et services publics permet de mobiliser, avec beaucoup d'agilité, une ingénierie forte, une capacité à nouer des partenariats avec de nombreux acteurs et des capitaux publics et privés, grâce à la souplesse des règles de droit privé qui les régissent. La forme de société anonyme et l'effet de levier qu'elle induit, permettent de mobiliser des capitaux auprès d'acteurs privés pour financer les investissements et, par voie de conséquence, de générer plus facilement du résultat. Les Entreprises publiques locales font l'objet de contrôles de différents niveaux qui en garantissent la bonne gestion et la transparence : commissaires aux comptes, collectivités territoriales actionnaires, Chambre régionale des comptes, Haute autorité pour la transparence de la vie publique, Agence française anticorruption... en plus d'être soumises aux règles de la commande publique pour la passation de leurs marchés. La

position des élus en tant que décideurs des activités de l'entreprise assure la poursuite de l'intérêt général dans chacune des missions.

Aujourd'hui, 249 entreprises publiques agissent dans le domaine environnemental. Leurs missions varient de la collecte et du traitement des déchets, de la gestion et de l'assainissement de l'eau à la production et la distribution d'énergies renouvelables (solaire, éolienne, biomasse...). Après une expansion sensible du secteur de 28% entre 2014 et 2018 ainsi qu'une croissance annuelle d'environ 9%, le domaine environnemental occupe la troisième position parmi les activités les plus développées par les EPL derrière l'aménagement et le tourisme.

La mobilisation des Entreprises publiques locales de la part des collectivités ne se limite pas à ces services en lien direct avec la transition environnementale. Les Entreprises publiques locales opérant dans les autres secteurs d'activité comme l'aménagement urbain, l'immobilier d'entreprise, l'habitat social ou le tourisme relaient également dans leur activité les orientations politiques locales en termes de développement durable et de transition environnementale du territoire.

Afin de s'assurer que ces opérateurs partagent leur même vision, certaines collectivités mettent en œuvre des démarches innovantes dans leur gestion. Citons à titre d'exemple **Brest Métropole** qui entreprend notamment une démarche dénommée « Maison Commune » pour encadrer les activités des Entreprises publiques locales dont elle est l'actionnaire de référence via la rédaction annuelle d'une feuille de route de la part de l'administration. À **Strasbourg**, un Réseau des partenaires articule des temps d'échange réguliers entre les Entreprises publiques locales dont la ville de Strasbourg et l'Eurométropole sont actionnaires avec des activités en groupes sur des thématiques transversales. Dans ce cadre, les priorités politiques sont explicitées et les Entreprises publiques locales s'en saisissent pour mieux les relayer et les mettre en œuvre dans leurs projets. Ces collaborations permettent également des partenariats entre Entreprises publiques locales qui décuplent ainsi l'initiative publique sur leur territoire.

La diversité des actions des Entreprises publiques locales en matière de transition environnementale

Assurant un large panel de services publics, les actions menées par les Entreprises publiques locales en faveur de la transition environnementale sont très variées. Les exemples suivants permettront d'apprécier l'étendue de leurs activités en matière d'environnement (1) et dans d'autres secteurs dans lesquels elles mettent en œuvre les ambitions environnementales des collectivités (2).

1. Les Entreprises publiques locales fortement engagées dans les services environnementaux

La collecte, le tri et la valorisation des déchets

La **Semardel (Société d'Economie Mixte d'Actions pour la Revalorisation des Déchets et des Energies Locales)** est basée à Vert le Grand, en Essonne. Son écosite de 150 ha accueille plusieurs installations dédiées à la valorisation des déchets. La Semardel a été la première entreprise à capter le biogaz de son centre de stockage de déchets pour le transformer en chaleur utilisée sur place et en électricité pour le réseau public. Elle en réinjecte désormais une partie dans le réseau public de gaz et alimente avec ses camions de collecte. Sa production s'élève à 40 000 mégawatts/heure, soit la consommation d'une ville de 30 000 habitants. Elle gère également une plateforme de tri des déchets du secteur du bâtiment et des travaux publics et de valorisation des matériaux de construction.

La **SemOp C'Midy** chargée de la restauration collective des 114 collèges des Yvelines, participe au projet Modul'OYvelines qui collecte les déchets alimentaires issus des cantines (8 000 tonnes de déchets alimentaires par an) et les transforme en biogaz avec injection sur le réseau public de GRDF. Une démarche similaire a été entreprise par le **MIN de Nantes, géré par la SEMMINN.**

Produisant plus de 2 500 tonnes de biodéchets par an, il a mis en place une politique de valorisation par méthanisation avec injection sur le réseau de GRDF capable d'alimenter 2 000 foyers. Les résidus organiques issus de ce processus sont épandus sur les terres agricoles et contribuent à la croissance des plantes.

La gestion de l'eau dans un contexte de raréfaction de la ressource

La **Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne (CACG)** assure la maîtrise des ressources en eau par la gestion d'ouvrages hydrauliques dans le Sud-Ouest de la France. Face au changement climatique, l'entreprise met en place un système innovant de gestion de la ressource et s'engage à accompagner la transition agricole et alimentaire des territoires. Afin de garantir une desserte équilibrée en cas de pénuries, l'eau est répartie selon les usages (agricole, eau potable...). Des pratiques plus économes en eau et respectueuses de l'environnement (agroécologie, conservation des sols, irrigation sur mesure, diversification des cultures) sont promues auprès des agriculteurs. Cet exemple n'est pas isolé et nous pouvons également citer les cas similaires de la **Saphir à La Réunion** ou du **groupe BRL en Occitanie**.

La production d'énergies renouvelables et la gestion de réseaux de chaleur urbains

Les Sociétés d'économie mixte sont présentes à toutes les étapes d'un projet de production d'EnR, de la phase de développement et de réalisation du projet à son exploitation. Ainsi les Entreprises publiques locales, tous secteurs confondus, sont capables de produire directement ou via leurs filiales :

- 5,74% de la production solaire française par an,
- 3,53 % de la production éolienne française par an,
- 1,27 % de la production hydroélectricité française par an.

Vendée Energie est la Société d'économie mixte de production et de distribution d'énergies renouvelables ayant comme actionnaire majoritaire le Sydev (syndicat départemental d'énergie et d'équipement de la Vendée) depuis 2002. Elle est l'une des Entreprises publiques locales les plus emblématiques en la matière. Elle gère des parcs éoliens, des installations photovoltaïques. Vendée Énergie investit également aux côtés du monde agricole et contribue ainsi au développement de la production de biométhane sur le département. Vendée Energie a également pris des parts au côté de Lhyfe dans un projet industriel de production d'hydrogène vert avec de l'eau de mer, le premier en Europe. La Société d'économie mixte produit annuellement l'équivalent de la consommation électrique de toutes les collectivités vendéennes.

Plusieurs Entreprises publiques locales sont aussi spécialisées dans le développement et la gestion de réseaux de chaleur. Le projet élaboré par la **Sem Calorie Kehl** est représentatif de l'innovation dont ces entreprises sont capables. L'Eurométropole de Strasbourg et la ville frontalière de Kehl (Allemagne) travaillent ensemble sur la création d'un réseau capable de valoriser les émissions de chaleur de l'aciérie située sur le territoire allemand. Cette structure exploitera à terme environ 70 gigawattheures et pourra approvisionner les deux villes via une canalisation de 4.5 km passant sous le Rhin.

La préservation des espaces naturels

EDDEN (Ecologie et Développement Durable des Espaces Naturels) est le nouvel outil du département de La Réunion qui œuvre au service du patrimoine naturel. La société gère ainsi 12 espaces naturels sensibles de l'île (4500 ha) et s'occupe du reboisement et de l'arrachage des espèces envahissantes.

2. Les Entreprises publiques locales déploient dans d'autres secteurs d'activité les ambitions environnementales des collectivités

La rénovation énergétique de bâtiments privés et publics

La Société d'économie mixte **Oktave** a été créée par la région Grand Est et l'Ademe pour mettre en place un service de rénovation énergétique offrant tant un accompagnement technique que financier. De 2019 à 2021, Oktave a conduit les projets de rénovation de 252 propriétaires de maisons individuelles et de 66 copropriétés.

Sur le modèle du guichet unique, les Entreprises publiques locales de tiers financement développent une offre globale à savoir :

- Un accompagnement technique : réalisation d'audits énergétiques, scénarios de travaux, choix des entreprises, suivi du chantier et des consommations du bâtiment
- Un accompagnement financier : établissement du plan de financement, préfinancement des subventions. Depuis la loi croissance verte, elles accordent aussi aux particuliers et copropriétés un financement direct sous forme de prêt. Pour cela, les sociétés de tiers financement ont reçu un agrément spécifique de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR).

Les Entreprises publiques locales d'aménagement exercent depuis toujours une compétence de maîtrise d'ouvrage déléguée pour les équipements publics des collectivités et constituent une référence de l'ingénierie publique en la matière. Notamment, la Société publique locale **Brest Métropole Aménagement** participe au programme de rénovation énergétique des bâtiments publics lancé par la ville de Brest. Dans ce cadre, elle se voit confier des contrats au titre desquels elle assure le financement, la conception, la réalisation des travaux de rénovation énergétique, l'exploitation et la maintenance de 5 groupes scolaires sur 20 ans.

Le bailleur social parisien **RIVP (Régie Immobilière de la Ville de Paris)** a mis en place un système d'autoconsommation collective. Installés sur un immeuble d'entreprises, des panneaux photovoltaïques alimentent directement la consommation des parties communes de 8 bâtiments sociaux avoisinants.

Les transports urbains et le stationnement

La **SPL STAP**, gestionnaire des transports publics et des services à la mobilité de l'agglomération Pau Béarn Pyrénées, introduit sur son réseau 8 bus à hydrogène. L'énergie de ces bus électriques est produite à bord grâce à une pile à combustible qui n'émet aucun gaz à effet de serre. La Société publique locale sera capable à terme de produire son hydrogène vert grâce à l'installation des panneaux photovoltaïques.

Dans le cadre de leur mission de construction et gestion de parcs de stationnement, les Entreprises publiques locales exploitent ces emprises pour la production d'EnR, notamment par l'installation d'ombrières. Elles s'occupent également de l'implantation d'infrastructures de recharge de voitures électriques. En guise d'exemple, la **SAEMES (Société d'économie mixte d'exploitation du stationnement de la Ville de Paris)** a équipé le parking Madelaine-Tronchet de 505 bornes de recharge, une des premières infrastructures de cette taille en France.

La reconversion de friches et la compensation environnementale

De nombreuses Entreprises publiques locales interviennent dans la transformation de friches industrielles, militaires, ferroviaires ou commerciales mais également dans la requalification de bâtiments obsolètes situés en milieu rural ou urbain. Dans ce cadre, les Entreprises publiques locales :

- Mènent des études pré-opérationnelles

- Agissent dans le cadre de mandats, concessions ou missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage
- Réalisent des opérations en propre conformément aux objectifs définis par la collectivité

La Société d'économie mixte **Citivia** s'occupe de la réhabilitation d'un ancien site industriel à l'arrière de la mairie de Guebwiller, une commune alsacienne de 11 319 habitants. Le projet comporte la création d'un espace végétalisé et multifonctionnel articulants logements, commerces, services, stationnements et espaces publics.

Confrontée au départ de l'armée en 2015, la commune de Varennes-sur-Allier (3 569 habitants) crée avec la Communauté de communes Entr'Allier Besbre et Loire, la **SPL 277** afin de reconverter le terrain militaire de 30ha en zone d'activités économiques. Dès lors la Société d'économie mixte est l'aménageur ainsi que le gestionnaire du site accueillant aujourd'hui 33 entreprises.

La Société d'économie mixte d'aménagement et de construction **ARAC Occitanie** opère dans le domaine de la compensation écologique via sa filiale OPERCO (Opérateur Eviter Réduire Compenser en Occitanie). Dans le souci de réduire l'impact des opérations d'aménagement et de construction, OPERCO accompagne les porteurs de projets dans la mise en œuvre d'actions de compensation environnementale. Créé par la région Occitanie, cet outil contribue à un aménagement plus durable du territoire.

De nombreuses Entreprises publiques locales d'aménagement ont intégré dans leurs projets urbains la production d'énergies renouvelables et la gestion de réseaux de froid ou de chaud pour les quartiers qu'elles développent, comme la **Serm à Montpellier**, la **Serl à Lyon...**

Des mesures nationales en soutien des Entreprises publiques locales

En tant qu'opérateur de service public, les Entreprises publiques locales s'approprient les orientations politiques des collectivités et proposent aux élus des solutions concrètes à leurs objectifs de transition environnementale. De ce fait, la Fédération des élus des Entreprises publiques locales formule quatre propositions spécifiques dont la mise en œuvre renforcerait leur action :

- 1. Permettre aux collectivités territoriales de soutenir les projets d'énergies renouvelables (EnR) en garantissant l'intégralité des emprunts contractés par une société d'économie mixte, une société publique locale ou une société d'économie mixte à opération unique dans l'optique de mettre en œuvre un projet EnR**

Le financement des énergies renouvelables constitue un enjeu majeur des collectivités territoriales. Nombre d'entre elles s'appuient sur des entreprises publiques locales pour mettre en œuvre cette politique publique impérieuse en temps de sobriété énergétique et de décarbonation des énergies.

Les projets portés par les Entreprises publiques locales d'énergies renouvelables sont majoritairement financés par le recours aux prêts bancaires, que les collectivités actionnaires peuvent garantir à hauteur de 50 % en application du droit commun. Pourtant, ces projets EnR (construction d'une éolienne, installation de panneaux photovoltaïques etc.) disposent d'un risque bien plus identifié et circonscrit que des projets d'aménagement ou de logement social, pour lesquels le seuil de la garantie d'emprunt des collectivités peut respectivement atteindre 80% et 100% de l'emprunt contracté.

Permettre aux collectivités de garantir la totalité de l'emprunt d'une Entreprises publiques locales d'énergies renouvelables est un moyen supplémentaire de faciliter le financement de projets essentiels dont chaque territoire a aujourd'hui impérativement besoin.

2. Permettre aux collectivités territoriales de soutenir les projets de transition énergétique en garantissant l'intégralité des emprunts contractés par une Sem, Spl ou SemOp qui porte un tel projet, en sortant également cette dette verte des ratios Galland.

Dans une optique similaire à celle de la proposition précédente, accroître la capacité des collectivités à garantir les emprunts nécessaires à de tels projets permet de répondre aux exigences du secteur bancaire en matière d'accès aux financements, d'éviter de recourir aux coûteuses cautions bancaires, d'accélérer les démarches, et surtout, à travers l'exception aux ratios Galland, de donner une grande marge de manœuvre aux collectivités dans la priorisation de soutien aux projets de transition environnementale (l'encours de dette total garantie des collectivités concerne majoritairement le secteur du logement social, ce qui limite la capacité des collectivités de dégager une marge de garantie pour les projets de transitions).

Il est donc pertinent de proposer une modification des seuils de garantie corrélée nécessairement à la sortie des ratios Galland de cette « dette verte ». La seule augmentation du plafond de garantie ne permettra pas aux collectivités de prioriser les garanties liés aux projets de transitions, car leur marge de choix ne sera pas modifiée.

3. Permettre que l'avance en compte courant d'associé octroyée par les collectivités actionnaires d'une Sem, Spl ou SemOp exerçant une activité d'EnR ne soit remboursable ou intégrée au capital qu'à l'issue d'un délai de 7 ans renouvelable une fois

Les articles L. 2253-1, L. 3231-6 et L. 4211-1 CGCT prévoient de manière dérogatoire que la durée des avances en compte courant données par une collectivité peut être de sept ans renouvelable une fois au lieu de deux, lorsque l'objet social de la société concernée est uniquement la production d'énergies renouvelables ou d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone définis à l'article L. 811-1 du code de l'énergie par des installations situées sur leur territoire, et qui bénéficient d'un soutien public.

Or, nombre de territoires passent par l'intermédiaire d'une entreprise publique locale d'énergie pour développer les projets locaux, qui n'ont pas pour seul objet l'investissement dans des sociétés de projet de production mais peuvent également développer des réseaux (station bio Gnv...) tandis que d'autres ne se contentent pas en général de porter les investissements mais assurent pour partie l'ingénierie du projet de manière à en garantir le caractère d'intérêt général.

4. Permettre la distribution de tous les éco-PTZ à toutes les sociétés de tiers financement

Un amendement a été adopté en loi de finances pour 2020 autorisant une expérimentation limitée aux régions des Hauts-de-France et d'Ile-de-France de distribuer les éco-PTZ individuels « performance énergétique globale » et les éco-PTZ collectifs, à titre expérimental jusqu'au 31 décembre 2023[1].

Marqués initialement par des difficultés propres à la consolidation d'un modèle économique récent et qui peuvent encore se ressentir chez certains acteurs (ce qui démontre la nécessité de soutenir la massification des rénovations qui permettra une stabilisation du modèle économique de ces structures), les retours de l'éco-ptz expérimental sont positifs :

- Pour les éco-PTZ collectifs, les dossiers déposés par les deux sociétés de tiers-financement représentent une proportion importante de ce marché, en déficit de l'offre bancaire.
- Les deux sociétés de tiers financement n'ont rencontré aucune difficulté de mise en œuvre. Elles sont en prise directe avec la réalisation des travaux et peuvent facilement fournir et contrôler les informations concernant l'éligibilité des prêts.

Les autres sociétés de tiers-financement, écartées pour l'heure de l'expérimentation, contribuent indirectement à la production d'éco-PTZ. Elles accompagnent leurs usagers dans leurs démarches auprès de leurs propres banques, montent pour eux les dossiers de demandes d'éco-PTZ et transmettent les déclarations de travaux pour valider la délivrance de l'éco-PTZ. Le montage actuel ajoute, cependant, un acteur et des délais supplémentaires. Par ailleurs, ces démarches vis-à-vis des différentes banques sont très longues, et à force d'attendre un éco-PTZ, certains usagers se découragent, ce qui contribue fortement à diminuer le taux de transformation.

Le contexte actuel, marqué par une hausse des prix de l'énergie, rend les rénovations énergétiques encore plus nécessaires. Avec un coût d'énergie élevé, le retour sur investissement des travaux de rénovation énergétique est réduit d'autant.

A côté des éco-PTZ « performance énergétique globale », se trouvent notamment les éco-PTZ qui financent des actions ponctuelles (par exemple, isolation de la toiture, changement de fenêtres et/ou de chauffage) ou encore des travaux de réhabilitation d'installation d'assainissement non collectif par un dispositif ne consommant pas d'énergie. Pour massifier les rénovations, il conviendrait de permettre à toutes les EPL de tiers financements de distribuer tous les éco-PTZ.

5. Faciliter le déploiement d'EnR dans les zones d'activités économiques

Les zones d'activités économiques constituent des emprises foncières qui offrent de nombreux avantages :

- Elles permettent une implantation des structures de productions d'EnR sans artificialisation supplémentaire des terres ;
- Elles ne comprennent pas sauf rares exceptions de patrimoine historique ou naturel dont la préservation pourrait être mise en concurrence avec les objectifs de massification ; elles ne sont pas constitutives de paysages revêtant de forts enjeux de préservations
- Elles ne comportent pas ou très peu d'habitations dans leur périmètre ce qui limite les nuisances perçues quant aux équipements installés ;
- Les activités installées garantissent la plupart du temps la préexistence de réseaux de transport et de distribution d'électricité et offrent un important potentiel d'autoconsommation local

Afin de faciliter le déploiement d'EnR dans ces zones, il est donc proposé d'alléger les obligations en matière d'autorisations d'urbanisme et au titre du code de l'environnement afférentes à l'éolien et au photovoltaïque, au sol comme en toiture et en façade des immeubles (par anticipation des évolutions technologiques). Des dispositions tarifaires et fiscales pourraient venir consolider cette priorisation lorsque le développement des capacités de production est piloté par une Société d'économie mixte garante de l'intérêt général et des politiques de développement définies par les collectivités locales.