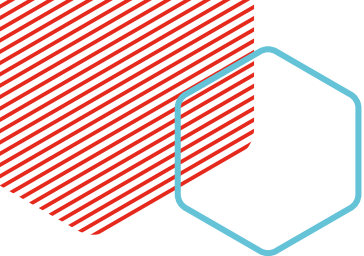


Les Entreprises publiques locales au service de l'action intercommunale

Mai 2025



ÉDITORIAL

Les intercommunalités sont aujourd'hui les collectivités publiques les plus proches des bassins de vie. Ces bassins de vie sont le territoire vécu par les habitants : celui de leur résidence, de leur emploi, de leurs commerces et de leur mobilité, de l'école de leurs enfants ou encore de leurs loisirs.

C'est dans ces bassins de vie que se joue la réussite des transitions auxquelles l'ensemble des acteurs publics et privés des territoires sont confrontés et en particulier la transition démographique et sociale, ainsi que la transition environnementale et économique.

L'économie mixte a pleinement intégré le fait intercommunal et les entreprises publiques locales (Epl) font partie des leviers d'action pour répondre aux défis des transitions et aux besoins des intercommunalités. Ces dernières, généralisées à l'ensemble du territoire national, sont désormais parmi les premiers actionnaires des entreprises publiques locales pour lesquels elles jouent un rôle majeur dans l'organisation, la gouvernance et le pilotage.

Dans ce contexte, la Banque des Territoires, Intercommunalités de France et la Fédération des élus des Entreprises publiques locales, partenaires engagés au service de la promotion et du développement des territoires, ont souhaité s'associer ensemble pour partager leur vision de l'économie mixte à l'échelle intercommunale.

L'objet du présent guide est ainsi de donner à voir un panorama des interventions des Epl, qui, sans prétendre à l'exhaustivité, propose des exemples inspirants et des retours d'expériences à tous ceux qui souhaiteraient explorer les avantages de l'économie mixte au service de l'action intercommunale.



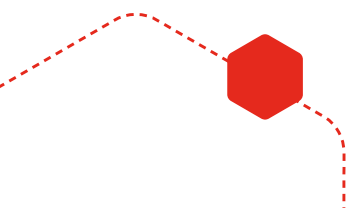
Antoine Saintoyant
Directeur de la Banque des Territoires

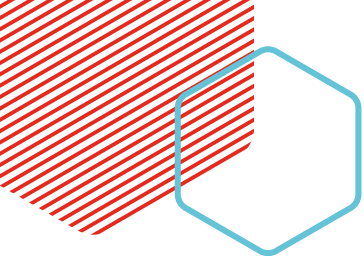


Sébastien Martin
Président d'Intercommunalités de France



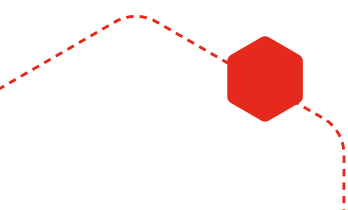
Philippe Laurent
Président de la Fédération des élus des Entreprises publiques locales

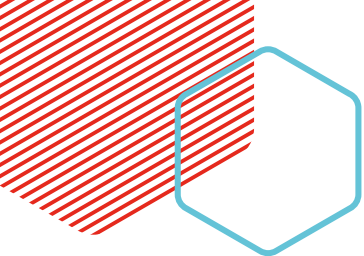




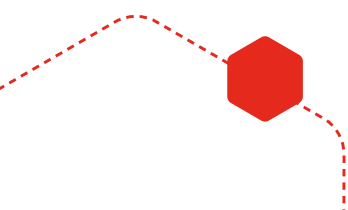
SOMMAIRE

Éditorial	2
Partie 1 : De la réforme territoriale à l'essor des Epl intercommunales	5
1. La montée en puissance et le champ d'intervention des intercommunalités	6
1.1 La généralisation du « fait intercommunal »	6
1.2 Les différentes structures de l'intercommunalité à fiscalité propre et leur champ de compétences	10
2. L'essor des Epl intercommunales	18
2.1 Les outils de l'économie mixte	19
2.2 La participation des intercommunalités dans l'économie mixte	22
Partie 2 : Panorama des principaux champs d'intervention des Epl intercommunales	29
1. Les Epl, levier d'actions des politiques publiques menées par les intercommunalités	30
2. Illustrations d'intervention d'Epl intercommunales	32
2.1 Aménagement et immobilier d'entreprises : participer au renouvellement de la ville	33
2.2 Tourisme : servir l'attractivité des territoires	35
2.3 Energies : soutenir le développement des ENR	39
2.4 Transports et Mobilités : accompagner les nouvelles mobilités	41
2.5 Développement économique et industriel : innover pour la réindustrialisation des territoires	45
2.6 Alimentation : promouvoir la transition alimentaire	50
2.7 Eau et assainissement : exploiter et préserver une ressource de plus en plus rare	53
2.8 Habitat : adapter l'offre de logements	56
2.9 Commerce : redynamiser les centres-villes	60





Partie 3 : Pilotage des Epl intercommunales et coopération entre outils	64
1. Le pilotage, la gouvernance et l'organisation des Epl intercommunales	65
1.1 Le positionnement des Epl intercommunales	65
1.2 La structuration du pilotage des Epl par l'intercommunalité actionnaire de référence	67
1.3 La diversification, la création de grappe et la filialisation d'Epl : réponses organisationnelles et stratégiques aux besoins croissants des intercommunalités	69
2. L'articulation de l'action des Epl intercommunales avec les autres échelons territoriaux	76
2.1 Des Epl intercommunales au service du « bloc local »	77
2.2 Complémentarités d'action et logiques d'écosystème entre Epl et collectivités	81
Remerciements	86
ANNEXES	87



Partie 1 : De la réforme territoriale à l'essor des Epl intercommunales

1. La montée en puissance et le champ d'intervention des intercommunalités

Le modèle intercommunal ne se résume pas à la simple addition de communes ayant été conduites à s'associer pour faire ensemble ce qu'elles n'ont pas la capacité de faire seules. L'intercommunalité est aujourd'hui un maillage cohérent et indispensable des territoires, ayant autant acquis une légitimité démocratique, qu'une justification politique, économique ou sociale. Elles forment aujourd'hui avec les communes l'échelon qui reprend le plus les dimensions du bassin de vie des habitants d'un territoire, entendu comme le territoire sur lequel ces derniers disposent de l'ensemble des services et équipements du quotidien.

Si le périmètre du bassin de vie est évidemment variable suivant les situations – en particulier ce périmètre n'est pas la même entre une métropole et une communauté de communes rurale ou périurbaine –, la proximité des intercommunalités avec le bassin de vie des habitants renvoie également aux compétences exercées par le « bloc local » que composent les intercommunalités et les communes. Leurs compétences recoupent, en effet, en grande partie le champ des services et des équipements qui structurent un bassin de vie pour ses habitants.

■ ■ Loin d'un outil technique, l'intercommunalité est devenue en trente ans une véritable institution politique dans notre pays dont les Epl sont devenues l'un des bras armés. ■ ■

La réalité de l'intervention des intercommunalités aux côtés de ses communes membres en fait aujourd'hui un échelon privilégié de l'action des entreprises publiques locales.

Dans leur rôle d'opérateurs des intercommunalités, les sociétés d'économie mixte (Sem), les sociétés publiques locales (Spl) ou encore les sociétés d'économie mixte à objet unique (SemOp) participent de la relance de l'aménagement et du développement économique des territoires, de l'ouverture ou du maintien de services publics de proximité, de la conduite des transitions, des politiques publiques du logement ou encore des transports et plus largement de la conduite et de la mise en œuvre des projets des intercommunalités.

1.1 La généralisation du « fait intercommunal »

L'intercommunalité se définit comme un mode de coopération entre les communes, initiée à la fin du XIX^e siècle et qui a connu un nouvel essor à partir des années 1990. Elle permet de conserver le tissu communal tout en rationalisant l'organisation territoriale nationale par des coopérations locales pérennes sur la base d'un regroupement obligatoire au sein d'une intercommunalité des 34 944 communes que comptait la France au 1^{er} janvier 2021 (soit environ 40 % des communes de l'Union européenne).

Depuis 2017, la totalité de l'espace français¹ est couvert par une intercommunalité, après plusieurs vagues successives de recomposition territoriale. La généralisation de l'intercommunalité à fiscalité propre constitue l'une des réformes institutionnelles les plus significatives de ces trois dernières décennies.

Le fait intercommunal a également affecté le monde de l'économie mixte, les intercommunalités étant devenues au cours de la dernière décennie le 2^{ème} actionnaire dans l'ensemble des Epl après les communes en termes de prise de participation et le 1^{er} en termes de capital investi.

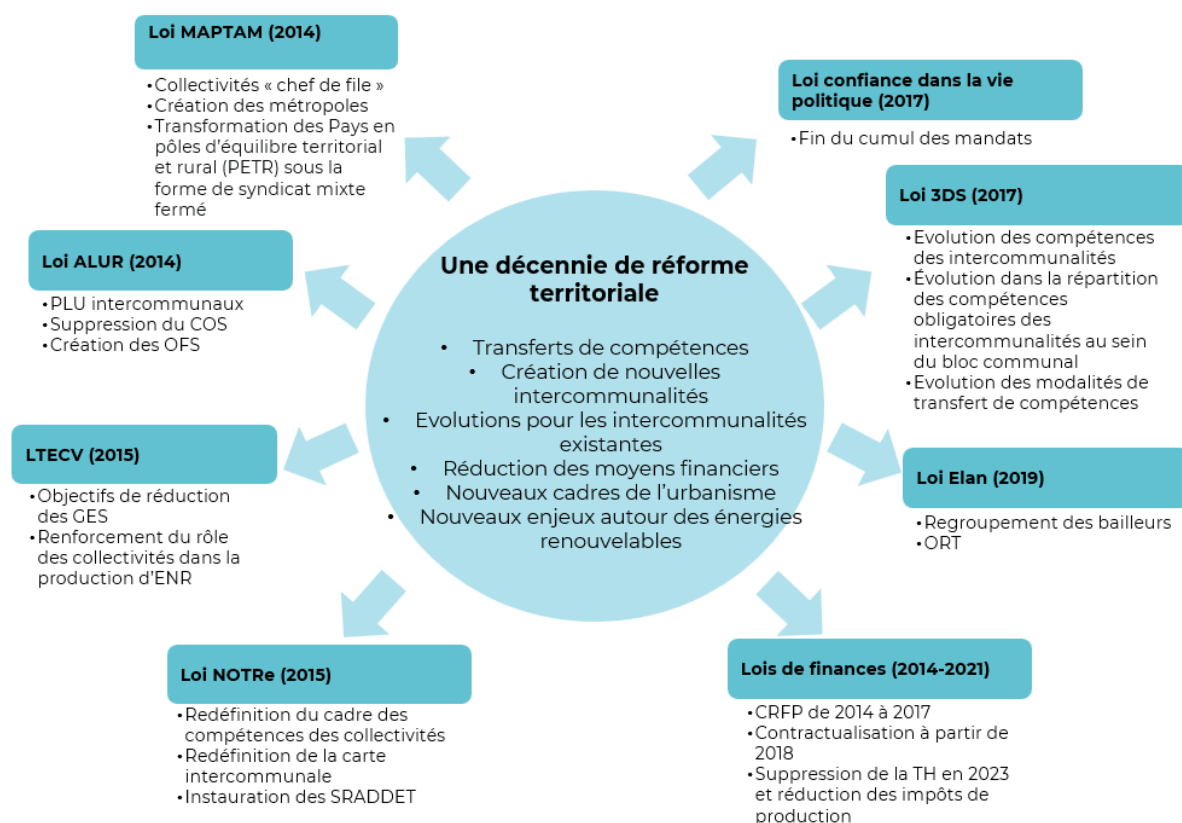
¹ Les 1 254 intercommunalités en 2024, rassemblant 99,9 % des communes françaises. L'Île-de-Bréhat, l'Île-de-Sein, Ouessant et L'Île-d'Yeu demeurent, en effet, des communes isolées.

FOCUS : HISTORIQUE DE L'INTERCOMMUNALITE

Depuis la création des premières intercommunalités, plusieurs lois ont fait évoluer leur statuts et rôles. Face à la complexification croissante de la gestion publique locale, tant en milieu urbain que rural, les pouvoirs publics nationaux ont souhaité redynamiser les regroupements intercommunaux. L'intercommunalité s'est donc accélérée depuis le début des années 1990. Cette croissance (en nombre et en taille démographique) s'est accompagnée d'un renforcement de leur rôle et de leurs compétences :

- **Loi du 5 mars 1884** relative à l'organisation municipale : mise en place des conférences intercommunales.
- **Loi du 22 mars 1890** relative aux syndicats de communes : création des syndicats intercommunaux.
- **Décret du 20 mai 1955** relatif aux syndicats de communes : création des syndicats mixtes.
- **Ordonnance du 5 janvier 1959** relative aux syndicats de communes : institution des SIVOM et districts urbains.
- **Loi du 2 août 1961** relative à l'organisation de Paris : création du district de l'agglomération parisienne.
- **Loi du 31 décembre 1966** relative aux communautés urbaines : création des communautés urbaines et institution des 4 premières : Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg.
- **Loi du 10 juillet 1970** tendant à faciliter la création d'agglomérations nouvelles, dite « Loi Boscher » : crée les syndicats d'agglomération nouvelle (SAN) pour piloter les villes nouvelles.
- **Loi du 5 janvier 1988** d'amélioration de la décentralisation : assouplissement des conditions de fonctionnement des syndicats de communes en ouvrant la possibilité à ceux-ci de n'adhérer que pour une partie de ses activités (syndicats à la carte).
- **Loi du 6 février 1992** relative à l'administration territoriale de la République : création des communautés de communes et des communautés de villes avec des compétences obligatoires et une fiscalité propre. La coopération locale conçue par ce texte est fondée sur la notion de projet de développement organisé au sein d'un espace de solidarité (bassin de vie et d'emplois).
- **Loi du 4 février 1995** d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire » : prévoit le renforcement de l'intercommunalité et sa démocratisation.
- **Loi du 12 juillet 1999** relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite « loi Chevènement » : redéfinit les groupements à fiscalité propre en trois types de structures : les communautés de communes, les communautés d'agglomération qui remplacent les « communautés de villes » (regroupant des communes formant un ensemble de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave) et les communautés urbaines (regroupant des communes formant un ensemble de plus de 500 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave).
- **Loi du 13 août 2004** relative aux libertés et responsabilités locales : facilite le fonctionnement de l'intercommunalité, encourage les fusions de communautés et le partage de services entre communes et communautés.
- **Loi du 16 décembre 2010** de réforme des collectivités territoriales : fixe l'objectif de simplifier et d'achever la carte de l'intercommunalité, rend obligatoire l'appartenance à une intercommunalité à partir du 1^{er} juillet 2013, crée le nouveau statut des métropoles pour les principales agglomérations.
- **Loi du 17 mai 2013** relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral : institue l'élection directe des conseillers intercommunaux dans les communes de plus de 1000 habitants (scrutin dit « fléché »).
- **Loi du 27 janvier 2014** de Modernisation de l'Action Publique et d'Affirmation des Métropoles, dite « MAPTAM » : crée de plein droit plusieurs métropoles (dont le statut est renforcé) et ouvre le statut à d'autres agglomérations ; elle programme la création de la métropole du Grand Paris.
- **Loi du 9 mars 2015** autorisant l'accord local de répartition des sièges de conseiller communautaire : prévoit que dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération, le nombre et la répartition des sièges de conseiller communautaire peuvent être fixés par accord des conseils municipaux des communes membres exprimé à la majorité qualifiée.
- **Loi du 7 août 2015** portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République, dite « NOTRe » : élargit les seuils et les compétences obligatoires des intercommunalités, rend obligatoire le rattachement de toutes les communes à un ensemble intercommunal.
- **Loi du 28 février 2017** relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain : assouplit les critères pour la constitution des métropoles. Cet assouplissement des conditions de création va permettre la transformation en métropole de sept communautés urbaines ou d'agglomération (Tours, Dijon, Orléans, Clermont-Ferrand, Metz, Saint-Etienne et Toulon) portant désormais leur nombre à 22.
- **Loi du 21 février 2022** relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite « 3DS » : enrichit les compétences et prérogatives des intercommunalités, apporte des souplesses pour la répartition de certaines compétences obligatoires des intercommunalités au sein du bloc communal et complète les modalités volontaires de transfert, de délégation ou de gestion des compétences. La loi 3DS a également fait évoluer les mesures à mettre en place afin d'éviter les conflits d'intérêt publics et a conduit au renforcement du contrôle des assemblées délibérantes sur les Epl et leurs filiales².

² Plus précisément s'agissant de conflits d'intérêts, la loi précise les actes nécessitant un dépôt, comme les actes attribuant un contrat de la commande publique ; accordant une garantie d'emploi ou une aide quelconque ; désignant l'élu représentant la



Représentation des évolutions législatives sur une décennie. Source : SCET.

L'intercommunalité aujourd'hui est composée de 4 grandes formes de structures³ dites à fiscalité propre : la communauté de communes, la communauté d'agglomération, la communauté urbaine et la métropole⁴.

collectivité et fixant le montant de sa rémunération ou de ses avantages. L'élu doit en outre s'abstenir de participer aux commissions d'appel d'offre et commissions d'attribution de délégation du service publique lorsque l'organisme extérieur est candidat à l'attribution du contrat.

Par ailleurs, la loi 3DS renforce le contrôle des assemblées délibérantes. L'article L1524-1 du CGCT prévoyait jusqu'à présent l'accord préalable des assemblées délibérantes des collectivités actionnaires de Sem/Spl pour la modification de l'objet social, de la composition du capital et des structures des organes dirigeants de la société. L'article L1524-5 prévoyait quant à lui une autorisation préalable en cas de prise de participation de la Sem/Spl dans une société commerciale. La loi 3DS renforce l'autorisation préalable, aux décisions modifiant l'objet social de la Sem/Spl ; aux décisions modifiant la composition du capital de la Sem/Spl ; aux décisions modifiant les organes dirigeants de la Sem/Spl ; aux décisions portant prise de participation dans toute société, commerciale ou civile ; aux décisions de création ou d'entrée dans un GIE ; aux décisions de faire participer une nouvelle collectivité ou personne privée dans un GIE auquel la collectivité est adhérente ; à toute prise de participation indirecte dans une société, à hauteur de 10 % au moins, par une filiale d'une Sem/Spl ou par un GIE.

³ Il peut être distingué entre deux modes différents de coopération entre communes :

- une coopération dite fédérative (dite également coopération de projet), avec fiscalité propre, pour conduire des projets de développement local ;
- une coopération dite associative (dite également coopération de moyens ou de services), sans fiscalité propre, pour gérer en commun des services publics locaux.

Ainsi, il peut être mentionné également à côté des quatre formes de structures évoquées dans le présent document les syndicats de communes, qui sont des établissements publics non dotés de la fiscalité propre, qui associent des communes « en vue d'œuvres ou de service d'intérêt communal ». Institué par la loi du 22 mars 1890, le syndicat de communes est la forme la plus ancienne de coopération intercommunale. D'autres formes d'établissements publics de coopération intercommunale ont pu exister, comme les communautés d'agglomération nouvelle ou les syndicats d'agglomération nouvelle aujourd'hui disparus.

⁴ Il peut être noté l'existence de métropoles ayant un statut prévu spécifiquement par des dispositions législatives comme la Métropole du Grand Paris ou la Métropole d'Aix-Marseille-Provence, tandis que la Métropole de Lyon ou Paris sont soumises à

Toutes ces intercommunalités sont des établissements publics de coopération intercommunale par détermination de la loi et non des collectivités territoriales, telles que les communes, les départements et les régions.

Chaque intercommunalité est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elle vote et exécute son propre budget. Son organisation interne est proche de celle des collectivités territoriales : un organe délibérant, un exécutif, un bureau.

La principale distinction entre les intercommunalités et communes concerne l'origine juridique de leurs compétences. La qualification d'établissements publics des intercommunalités emporte plusieurs conséquences.

D'une part, en tant qu'établissements publics, les intercommunalités sont soumises au principe de spécialité, en vertu duquel elles ne peuvent exercer que des compétences prévues par leurs statuts, tandis que les communes disposent de la clause générale de compétence. En d'autres termes, les intercommunalités exercent des compétences – qu'elles soient obligatoires ou facultatives – uniquement dans la mesure où elles leur ont été expressément dévolues. Lorsqu'une compétence a été entièrement transférée à une intercommunalité, les communes ne peuvent plus intervenir dans ce domaine. Il s'agit du principe d'exclusivité.

D'autre part, elles sont soumises à une forme de double contrôle du fait de leur statut, tout d'abord un contrôle de tutelle de l'État et un contrôle des collectivités locales auxquelles elles sont rattachées. Ce dernier contrôle est un contrôle « collectif ». Aucune commune, prise individuellement, ne dispose seule d'un droit de regard ou de décision à l'égard de l'intercommunalité. Ainsi, aucune commune membre ne peut détenir à elle seule la moitié des sièges au sein de l'organe délibérant de son intercommunalité de rattachement.

Il demeure que les intercommunalités disposent de moyens et d'attributions qui font d'elles des acteurs locaux essentiels entre le niveau communal, dont elles sont le prolongement, et le niveau départemental, pouvant s'appuyer sur les mêmes outils, telles que les Epl pour les assister dans la mise en œuvre des politiques publiques dont elles ont la charge.

Contrairement à d'autres formes de coopération entre collectivités, plus « techniques », constituées pour un objet limité (gestion d'un service public ou d'un équipement) et dépendant des contributions de ses membres tels que les syndicats de communes ou les syndicats mixtes, les intercommunalités à fiscalité propre ne constituent pas la simple association de leurs communes pour faire en commun ce qui ne leur serait pas possible de faire seules.

Les intercommunalités sont aujourd'hui un échelon plein et entier de l'organisation du territoire qui couvre l'ensemble de l'hexagone et des outre-mers, tant du point de vue du projet qu'elles portent pour les habitants de leur territoire que du point de vue politique, ayant notamment gagné depuis 2014 en légitimité à travers une élection au suffrage universel direct, par fléchage et dans chaque commune, des membres du conseil intercommunal.

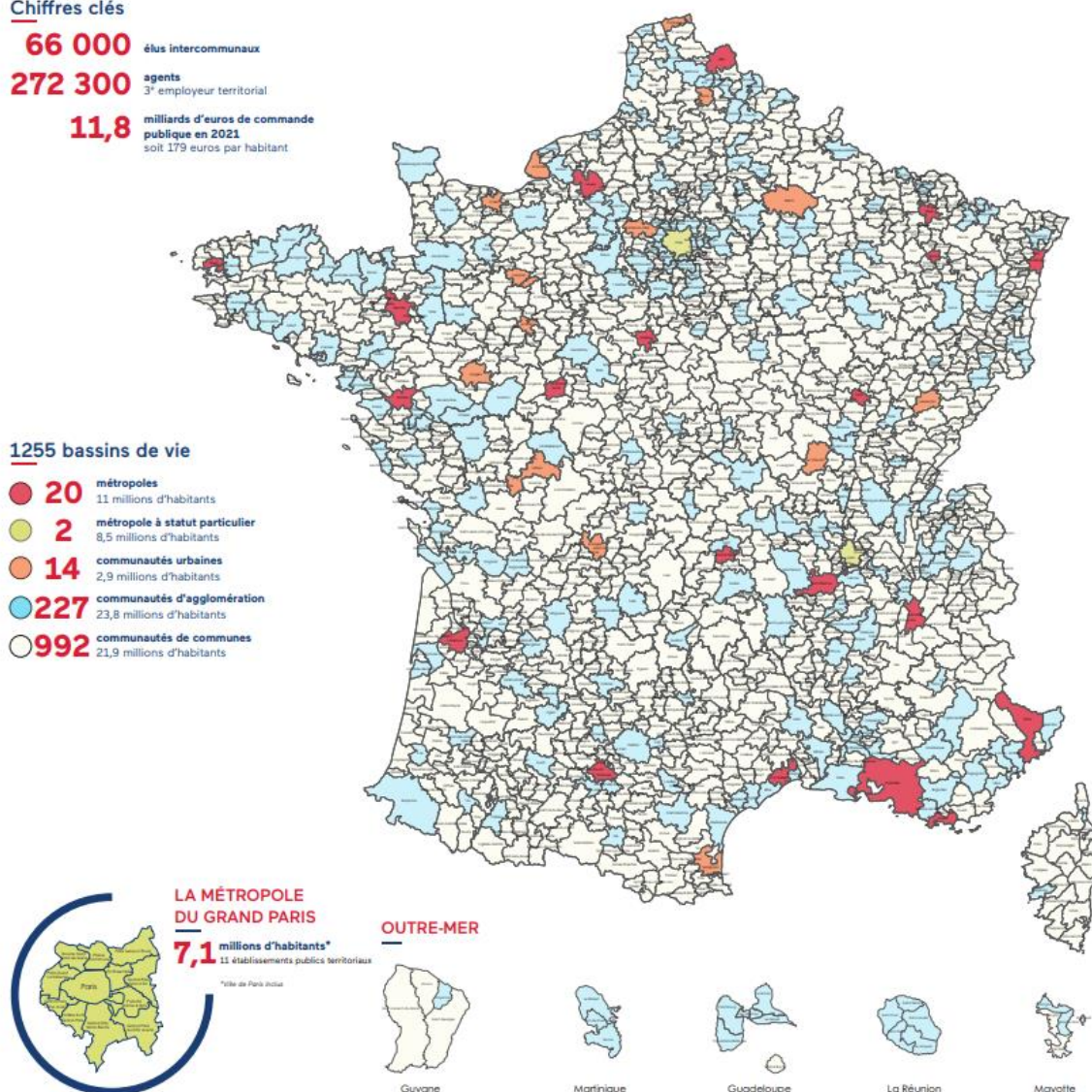
des régimes particuliers. Ainsi, la Métropole de Lyon réunit les champs d'action du Département du Rhône et de la Communauté urbaine sur les 58 communes qui composent son territoire.

Chiffres clés

66 000 élus intercommunaux
272 300 agents
 3^e employeur territorial
11,8 milliards d'euros de commande publique en 2021
 soit 179 euros par habitant

1255 bassins de vie

20 métropoles
 11 millions d'habitants
2 métropole à statut particulier
 8,5 millions d'habitants
14 communautés urbaines
 2,9 millions d'habitants
227 communautés d'agglomération
 23,8 millions d'habitants
992 communautés de communes
 21,9 millions d'habitants



L'intercommunalité en 2022. Source : Intercommunalités de France

Au 1er janvier 2022, la France hexagonale et les départements d'outre-mer comptent 1 254 intercommunalités à fiscalité propre. Le chiffre est stable depuis 2020. La forme la plus commune d'intercommunalité est la communauté de communes (992), suivie par les communautés d'agglomération (227), les métropoles (20), les communautés urbaines (14) et les métropoles à statut particulier (2).

1.2 Les différentes structures de l'intercommunalité à fiscalité propre et leur champ de compétences

L'ensemble des intercommunalités est soumis à un certain nombre de règles communes, mais elles relèvent aussi de nombreuses règles particulières selon leur catégorie en raison à la fois des fonctions et des objectifs qui leur sont données.

Chaque communauté exerce les compétences qui leurs sont expressément transférées par leurs communes membres.

Parmi les compétences transférées, deux catégories de distinctions doivent être faites entre les compétences obligatoires et les compétences facultatives et entre les compétences exclusives et les compétences partagées :

- **Les compétences obligatoires** sont celles devant être exercées de plein droit par l'intercommunalité. Elles sont définies expressément par la loi. Les compétences facultatives sont celles que les communes décident de transférer sans obligation légale. Ces dernières constituent donc des compétences supplémentaires définies selon des critères objectifs et pouvant concerner tout ou partie des communes membres ;
- **Les compétences exclusives** sont les compétences transférées à l'intercommunalité dans le champ desquelles les communes n'ont plus la capacité à intervenir (comme l'eau, l'assainissement, la collecte et le traitement des déchets), tandis que les compétences partagées sont définies par une ligne de partage entre les communes et les communautés. Ainsi, la définition d'un intérêt communautaire permet de définir les compétences relevant de l'intercommunalité, des compétences communales. Cette distinction permet de mettre en œuvre au sein du « bloc local » constitué par les communes et les intercommunalités, le principe de subsidiarité. La notion d'intérêt communautaire est prévue dans la loi pour certaines compétences obligatoires ou supplémentaires, sans néanmoins être définie, de telle sorte que cet intérêt peut évoluer et être redéfini en fonction des besoins.

Le transfert de compétences s'accompagne, le cas échéant, du transfert ou de la mise à disposition des biens, équipements ou services publics nécessaires à l'exercice de la compétence concernée.

Chaque catégorie de communautés exerce différentes compétences obligatoires et facultatives, pour l'exercice desquelles les Epl sont régulièrement créées ou sollicitées.

	Communautés de communes	Communautés d'agglomération	Communautés urbaines	Métropoles
Zones d'activités économiques	V	V	V	V
Aides à l'immobilier d'entreprise	V	V	V	V
Commerce	V	V	V	V
Promotion du tourisme	V	V	V	V
Opérations d'aménagement	V	V	V	V
Déchets ménagers et assimilés	V	V	V	V
Gens du voyage	V	V	V	V
GEMAPI	V	V	V	V
Schéma de cohérence territoriale	V	V	V	V
Eau et assainissement	V****	V	V	V
Organisation de la mobilité	V*	V	V	V
Plans locaux d'urbanisme	Sauf minorité de blocage		V	V
Habitat	**	V	V	V
Politique de la ville	Si QPV	V	V	V
Gestion des eaux pluviales		V	V	V
Voirie communale	***		V	V
Services d'intérêt collectif			V	V
Protection de l'environnement			V	V
Soutien à l'enseignement supérieur			V	V

Tableau synthétique des principales compétences obligatoires des intercommunalités. Source : Intercommunalités de France

*Au sein d'une communauté de communes non AOM, une commune membre peut continuer d'exercer un service de mobilité après le 1er juillet 2021 et en informe la région qui est devenue AOM sur le territoire de la communauté de communes. Si la commune prélevait du versement mobilité, elle peut continuer à le faire.

** env. 60 % des communautés de communes exercent de manière non-obligatoire des compétences pour l'élaboration d'un programme local de l'habitat, d'une politique du logement social ou d'opérations d'amélioration de l'habitat (Source : BANATIC, ministère de l'Intérieur).

*** env. 75 % des communautés de communes exercent de manière non-obligatoire tout ou partie de la compétence voirie (Source : BANATIC, ministère de l'Intérieur)

***Transfert envisagé au 1^{er} janvier 2026 qui faisait à la date de rédaction du présent guide, l'objet d'un réexamen par le Parlement. Noter que 80 % des intercommunalités, tous statuts confondus, exercent une compétence d'action sociale d'intérêt communautaire pouvant emporter : l'aide sociale, les services à domicile, les maisons et centres de santé, les maisons de retraite, la petite enfance, etc. (Source : BANATIC, ministère de l'Intérieur).

La communauté de communes

La communauté de communes est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave. Elle a pour objet d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité, en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace. C'est un ensemble composé de minimum 15 000 habitants⁵.

Les compétences obligatoires :

- **En matière d'aménagement de l'espace** : les actions d'intérêt communautaire ; le schéma de cohérence territoriale (SCOT) et le schéma de secteur ; le plan local d'urbanisme (PLU), le document d'urbanisme en tenant lieu et la carte communale (sauf opposition exprimée sous conditions) ;
- **En matière de développement économique** : les actions de développement économique ; la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion de zones d'activité ; la politique locale du commerce et le soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire ; la promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme (sauf opposition exprimée sous conditions) ;
- La gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI) ;
- L'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage et des terrains familiaux locatifs ;
- La collecte et le traitement des déchets des ménages et déchets assimilés.

La communauté d'agglomération

La communauté d'agglomération est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes formant, à la date de sa création, un ensemble de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave, autour d'une ou plusieurs communes centres de plus de 15 000 habitants.

Les compétences obligatoires :

- **En matière de développement économique** : les actions de développement économique ; la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion de zones d'activité ; la politique locale du commerce et le soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire ; la promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme (sauf opposition exprimée sous conditions) ;
- **En matière d'aménagement de l'espace communautaire** : le schéma de cohérence territoriale et le schéma de secteur ; la création et la réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire ; le plan local d'urbanisme, le document d'urbanisme en tenant lieu et la carte communale (sauf opposition exprimée sous conditions) ; l'organisation de la mobilité ;
- **En matière d'équilibre social de l'habitat** : le programme local de l'habitat ; la politique du logement d'intérêt communautaire ; les actions et les aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire ; les réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat ; l'action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées ; l'amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire ;
- **En matière de politique de la ville dans la communauté** : l'élaboration du diagnostic du territoire et la définition des orientations du contrat de ville ; l'animation et la coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale, ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ; les programmes d'actions définis dans le contrat de ville ;

⁵ Sauf en zone de montagne ou en cas de dérogation tenant compte de la densité démographique du département, lorsqu'elle est inférieure à la moyenne nationale, ou des éventuelles limites insulaires.

- **La gestion des milieux aquatiques** et la prévention des inondations (GEMAPI) ;
- **L'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage** et des terrains familiaux locatifs ;
- **La collecte et le traitement des déchets des ménages et déchets assimilés.**

La communauté urbaine

La communauté urbaine est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave qui forment, à la date de sa création, un ensemble de plus de 250 000 habitants et qui s'associent au sein d'un espace de solidarité, pour élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire (d'autres hypothèses spécifiques sont prévues).

Les compétences obligatoires⁶ :

- **En matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire** : les actions de développement économique ; la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion de zones d'activité ; la promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme (sauf opposition exprimée sous conditions) ; la construction ou l'aménagement, l'entretien, la gestion et l'animation d'équipements, de réseaux d'équipements ou d'établissements culturels, socioculturels, socio-éducatifs, sportifs, lorsqu'ils sont d'intérêt communautaire ; les lycées et collèges dans les conditions prévues par le Code de l'éducation ;
- **En matière d'aménagement de l'espace communautaire** : le schéma de cohérence territoriale et le schéma de secteur ; le plan local d'urbanisme et les documents d'urbanisme en tenant lieu ; la création et la réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire ; la constitution de réserves foncières d'intérêt communautaire, après avis des conseils municipaux ; l'organisation de la mobilité ; la création ou l'aménagement et l'entretien de voirie ; la signalisation ; les parcs de stationnement ; la prise en considération d'un programme d'aménagement d'ensemble et la détermination des secteurs d'aménagement au sens du code de l'urbanisme ;
- **En matière d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire** : le programme local de l'habitat ; la politique du logement d'intérêt communautaire ; les aides financières au logement social d'intérêt communautaire ; les actions en faveur du logement social d'intérêt communautaire ; l'action en faveur du logement des personnes défavorisées par des opérations d'intérêt communautaire ; les opérations programmées d'amélioration de l'habitat, les actions de réhabilitation et la résorption de l'habitat insalubre, lorsqu'elles sont d'intérêt communautaire ;
- **En matière de politique de la ville dans la communauté** : les dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ; les dispositifs locaux de prévention de la délinquance ;
- **En matière de gestion des services d'intérêt collectif** : l'assainissement et l'eau ; la création, l'extension et la translation des cimetières, ainsi que la création et l'extension des crématoriums et des sites cinéraires ; les abattoirs, les abattoirs marchés et les marchés d'intérêt national ; les services d'incendie et de secours ;
- **En matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie** : la collecte et le traitement des déchets des ménages et déchets assimilés ; la lutte contre la pollution de l'air ; la lutte contre les nuisances sonores ; le soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ;
- **La gestion des milieux aquatiques** et la prévention des inondations (GEMAPI) ;
- **L'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage** et des terrains familiaux locatifs.

⁶ Les communautés urbaines existant à la date de promulgation de la loi dite « Chevènement » du 12 juillet 1999 doivent continuer d'exercer les compétences énumérées à l'article L. 5215-20-1 du CGCT, ainsi que celles qui leur ont été antérieurement transférées par les communes membres. Aussi, elles peuvent décider d'élargir leurs domaines d'intervention aux compétences définies au I de l'article L. 5215-20 du CGCT.

- **Par convention passée avec le département, la communauté urbaine peut exercer tout ou partie des compétences attribuées à l'échelon départemental dans le domaine de l'action sociale et de la voirie** (si son plan de déplacements urbains comprend la réalisation d'un service de transport collectif en site propre empruntant des voiries départementales ou prévoit sa réalisation).

Les métropoles

La métropole est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave et qui s'associent au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion. Peuvent obtenir le statut de métropole les établissements publics de coopération intercommunale qui forment, à la date de sa création, un ensemble de plus de 450 000 habitants et les communautés urbaines instituées par l'article 3 de la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines (d'autres hypothèses spécifiques sont prévues).

Les compétences obligatoires ⁷:

- **En matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel** : la création, l'aménagement et la gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; les actions de développement économique, ainsi que le soutien et la participation au pilotage des pôles de compétitivité situés sur son territoire ; la construction, l'aménagement, l'entretien et le fonctionnement d'équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt métropolitain ; la promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ; le programme de soutien et d'aides aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche et aux programmes de recherche, en tenant compte du schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation ;
- **En matière d'aménagement de l'espace métropolitain** : le schéma de cohérence territoriale et le schéma de secteur ; le plan local d'urbanisme, le document en tenant lieu ou la carte communale ; la définition, la création et la réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain ; les actions de valorisation du patrimoine naturel et paysager ; la constitution de réserves foncières ; l'organisation de la mobilité ; la création, l'aménagement et l'entretien de voirie ; la signalisation ; les abris de voyageurs ; les parcs et les aires de stationnement et le plan de déplacements urbains ; la création, l'aménagement et l'entretien des espaces publics dédiés à tout mode de déplacement urbain, ainsi qu'à leurs ouvrages accessoires ; la participation à la gouvernance et à l'aménagement des gares situées sur le territoire métropolitain ; l'établissement, l'exploitation, l'acquisition et la mise à disposition d'infrastructures et de réseaux de télécommunication ;
- **En matière de politique locale de l'habitat** : le programme local de l'habitat ; la politique du logement ; les aides financières au logement social ; les actions en faveur du logement social ; les actions en faveur du logement des personnes défavorisées ; l'amélioration du parc immobilier bâti, la réhabilitation et la résorption de l'habitat insalubre ; la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage et des terrains familiaux locatifs ;
- **En matière de politique de la ville** : l'élaboration du diagnostic du territoire et la définition des orientations du contrat de ville ; l'animation et la coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale, ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ; les programmes d'actions définis dans le contrat de ville ;
- **En matière de gestion des services d'intérêt collectif** : l'assainissement des eaux usées, la gestion des eaux pluviales urbaines et eau ; la création, la gestion, l'extension et la translation des

⁷ La Métropole du Grand Paris et la Métropole d'Aix-Marseille-Provence sont soumises à des régimes particuliers qui ne sont pas exposés dans le présent document.

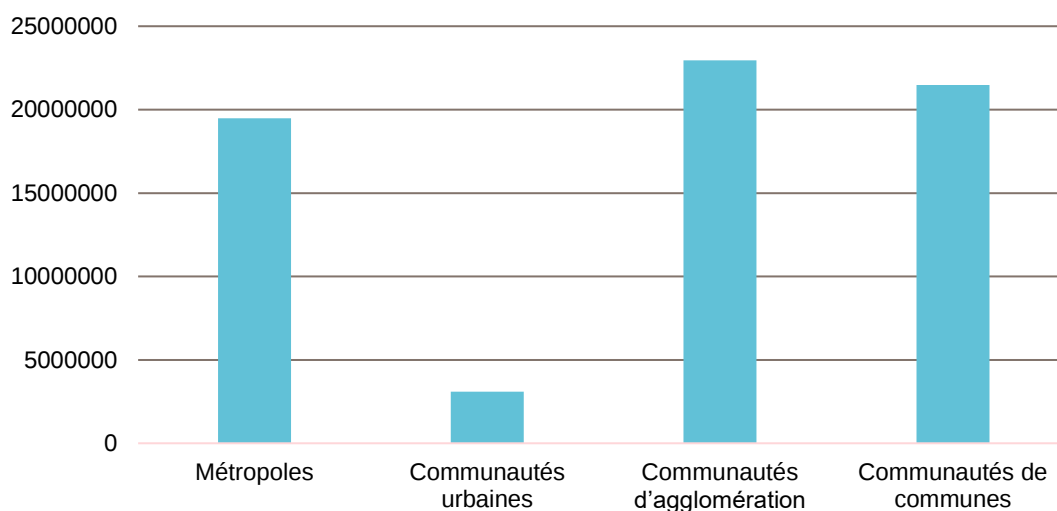
cimetières et des sites cinéraires d'intérêt métropolitain, ainsi que la création, la gestion et l'extension des crématoriums ; les abattoirs, les abattoirs marchés et les marchés d'intérêt national ; les services d'incendie et de secours ; le service public de défense extérieure contre l'incendie ;

- **En matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie** : la gestion des déchets ménagers et assimilés ; la lutte contre la pollution de l'air ; la lutte contre les nuisances sonores ; la contribution à la transition énergétique ; le soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ; la concession de la distribution publique d'électricité et de gaz ; la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion de réseaux de chaleur ou de froid urbains ; la création et l'entretien des infrastructures de charge nécessaires à l'usage des véhicules électriques ou hybrides rechargeables ; la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI) ; l'autorité concessionnaire de l'État pour les plages ;
- **L'État peut déléguer, par convention, à la demande de la métropole, plusieurs compétences relatives à l'habitat** : attribution des aides au logement et garantie du droit au logement opposable, mise en œuvre de la procédure de réquisition avec attributaire, gestion de la veille sociale, de l'accueil, de l'hébergement et de l'accompagnement au logement de toute personne ou famille sans domicile ou éprouvant des difficultés particulières d'accès au logement, délivrance aux organismes d'habitations à loyer modéré des agréments d'aliénation de logements ;
- **Outre la voirie départementale, par convention passée avec le département, la métropole exerce, à l'intérieur de son périmètre, au moins trois de ces compétences, en lieu et place du département** : l'attribution des aides au titre du fonds de solidarité pour le logement ; les missions confiées au service public départemental d'action sociale ; l'adoption, l'adaptation et la mise en œuvre du programme départemental d'insertion ; l'aide aux jeunes en difficulté ; les actions de prévention spécialisée auprès des jeunes et des familles en difficulté ou en rupture avec leur milieu ; les personnes âgées ; le tourisme ; la construction, la reconstruction, l'aménagement, l'entretien et le fonctionnement des collèges ;
- **La métropole exerce, à l'intérieur de son périmètre, en lieu et place de la région, les compétences relatives à la promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques** ;
- **Par convention passée avec la région, la métropole peut exercer, à l'intérieur de son périmètre, en lieu et place de la région** : la compétence en matière de construction, d'aménagement, d'entretien et de fonctionnement des lycées ; tout ou partie des compétences attribuées à l'échelon régional en matière de développement économique.

En 2022, la taille moyenne d'une intercommunalité est de 29 communes et de 54 187 habitants⁸. Les fusions des dernières années ont contribué à faire converger quelque peu les profils des communautés même s'il demeure des cas moins fréquents. Les intercommunalités de plus de 100 communes restent très rares. Celles de plus de 50 communes sont un peu plus fréquentes (14 % de l'ensemble).

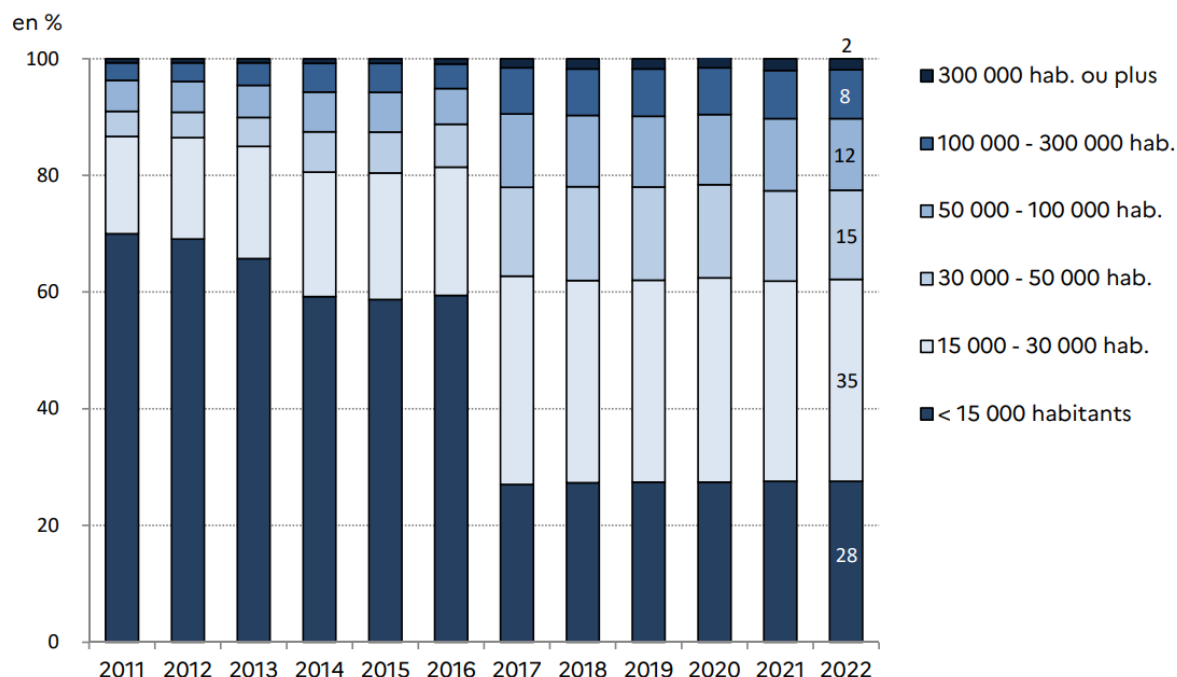
Plus précisément, les trois quarts des 34 944 communes de France (hors Mayotte) appartiennent à des communautés de communes et seulement 5 % aux métropoles et communautés urbaines. Les communautés d'agglomération regroupent quant à elles 21 % des communes. Les métropoles et les communautés urbaines sont composées d'un plus grand nombre de communes (plus de 40 en moyenne) que les communautés de communes et les communautés d'agglomération qui sont près de 30 (Voir tableau ci-dessus).

⁸ Intercommunalités de France, « Historique de l'intercommunalité », données mises à jour le 1^{er} janvier 2024. [Disponible en ligne.](#)



Répartition de la population française selon la nature des intercommunalités. Source : Insee, recensement de la population 2019, traitement SCET.

Les différentes catégories d'intercommunalités sont plus ou moins peuplées. En moyenne, en 2019, les métropoles, y compris celle de Lyon, concentrent 885 000 habitants chacune, soit quatre fois plus que les communautés urbaines et neuf fois plus que les communautés d'agglomération. La population moyenne des communautés de communes est bien plus faible (22 000 habitants). Ainsi, la population française se répartit quasi équitablement entre les communautés de communes (32 % de la population), les communautés d'agglomération (34 %) et l'ensemble des métropoles et des communautés urbaines (34 %).

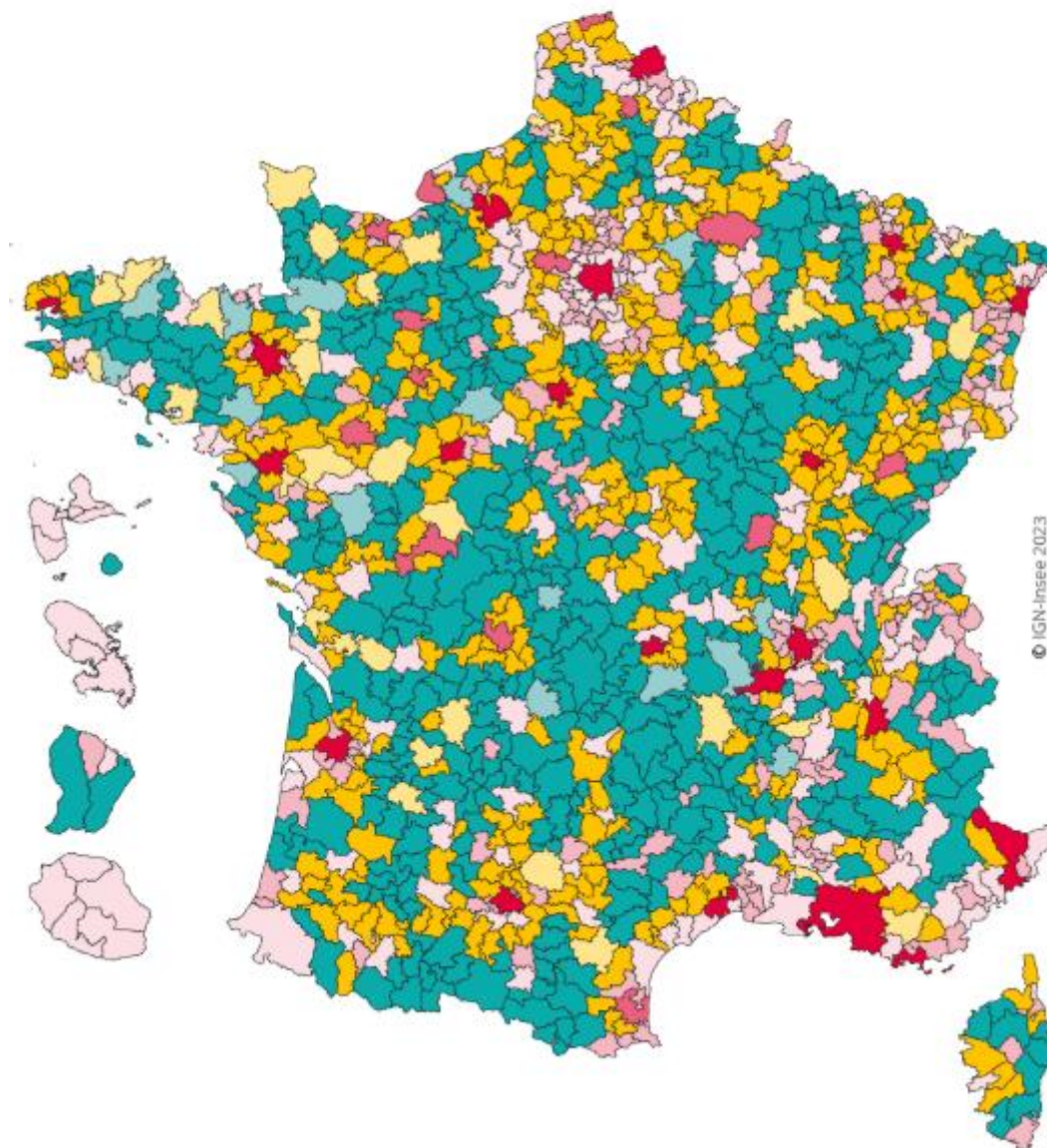


Répartition des intercommunalités à fiscalité propre selon leur population 2011-2022. Source : Direction générale des collectivités locales.

Il ressort de la carte suivante que 84 EPCI sont à dominante urbaine, soit l'ensemble des métropoles et des communautés urbaines, mais également de 78 % des communautés d'agglomération et de 18 % des communautés de communes. Les communautés de communes représentent 94% des 865 intercommunalités rurales, dont près de 56 % sont rurales autonomes, les autres étant rurales périurbaines. 122 communautés de communes et 31 communautés d'agglomération à dominante rurale sont composées d'au moins une commune urbaine. Elles sont toutes rurales périurbaines.

nature d'EPCI et dominante

- Métropole urbaine
- Communauté urbaine
- Communauté d'agglomération, urbaine
- Communauté d'agglomération, rurale périurbaine
- Communauté d'agglomération, rurale autonome
- Communauté de communes, urbaine
- Communauté de communes, rurale périurbaine
- Communauté de communes, rurale autonome



Répartition des Intercommunalités par nature, 2023. Source : INSEE (données absentes pour Mayotte).

2. L'essor des Epl intercommunales

L'économie mixte est un atout pour répondre aux nouveaux enjeux posés aux territoires et en particulier aux intercommunalités.

Conformément au chemin suivi par les intercommunalités, en particulier l'extension de leurs compétences dans les champs rappelés plus haut, l'économie mixte a pris le tournant d'une « intercommunalisation accrue » dont il convient de mesurer la participation aux défis auxquels font face les intercommunalités.

Historiquement, les Epl ont souvent été créées dans le sillon de crises importantes pour jouer un rôle de relance ou de pilote dans des domaines jugés stratégiques par les pouvoirs publics ou dans des domaines souffrant d'une carence d'initiative privée. Si l'aménagement du territoire, le logement social et les équipements sont les « secteurs historiques » du développement de l'économie mixte, désormais les Epl exercent leurs activités dans plus d'une quarantaine de métiers liés aux services publics locaux.

Les Epl portent ainsi de nombreux projets territoriaux intercommunaux. Au demeurant, c'est aussi bien en amont de la mise en œuvre opérationnelle que les intercommunalités sollicitent leurs outils. Ainsi, des Epl les accompagnent souvent dans l'élaboration de leur stratégie et la structuration de l'ingénierie de projet, compte tenu de l'évolution de la nature des projets, des exigences des documents stratégiques ou programmatiques au niveau intercommunal et communal et plus largement de l'enrichissement du niveau des compétences et des qualifications nécessaires.

Ce besoin en ingénierie et en accompagnement stratégique (comme les stratégies urbaine, environnementale, climatique ou encore d'habitat ou économique) est venu renforcer la montée en puissance des Epl intercommunales. Ces Epl proposent un appui aux intercommunalités souvent associé à d'autres acteurs comme les services de l'Etat, les partenaires financiers (dont la Banque des Territoires), ou techniques et sectoriels, comme les bailleurs sociaux s'agissant de l'habitat ou encore les établissements publics fonciers (EPF) pour la gestion du foncier, avec lesquels les Epl ont l'habitude de travailler.

■ ■ Aujourd'hui, la polyvalence et la capacité d'adaptation des Epl leur permettent de répondre aux besoins de leurs intercommunalités actionnaires dont les domaines d'intervention n'ont cessé de s'accroître avec l'extension progressive de leurs compétences. ■ ■

Les intercommunalités sont aujourd'hui confrontées à des transitions majeures : transitions environnementales (gestion de la ressource en eau, risques d'inondations, transition énergétique et production d'EnR, mobilités décarbonées, etc.), transition numérique, accès au logement, vieillissement de la population, nouveaux modes de consommation...

Sur ces transitions, les Epl permettent aux intercommunalités de disposer d'outils agiles et efficaces pour intervenir en complément de leurs autres moyens d'actions.

Parmi leurs nombreux avantages, outre leur statut d'entreprise commerciale, elles bénéficient d'un ancrage territorial et d'une connaissance des acteurs et des enjeux de ce territoire, tout en assurant aux collectivités un contrôle important sur l'entreprise et son activité. Les élus à travers les organes de gouvernance définissent en effet le cap et la stratégie des Epl de telle sorte que celles-ci portent des projets adaptés aux besoins qu'ils ont identifiés. En outre, la grande diversité des Epl (Spl, Sem, SemOp, SAS-EnR filiales de Sem...) offre aux intercommunalités des perspectives d'intervention différentes. Cette gamme diversifiée d'Epl est également complétée par la possibilité de créer des filiales et ainsi d'étendre les montages pouvant être utilisés par les intercommunalités.

2.1 Les outils de l'économie mixte

Une palette diversifiée d'outils s'offre aux collectivités pour les accompagner dans le déploiement des politiques publiques, de l'apport d'ingénierie ou de la structuration de stratégie aux territoires. Depuis la création des premières Sem dans la première moitié du XX^{ème} siècle, la gamme des Epl s'est étoffée et diversifiée. 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.

Aujourd'hui, les collectivités disposent de trois outils principaux :

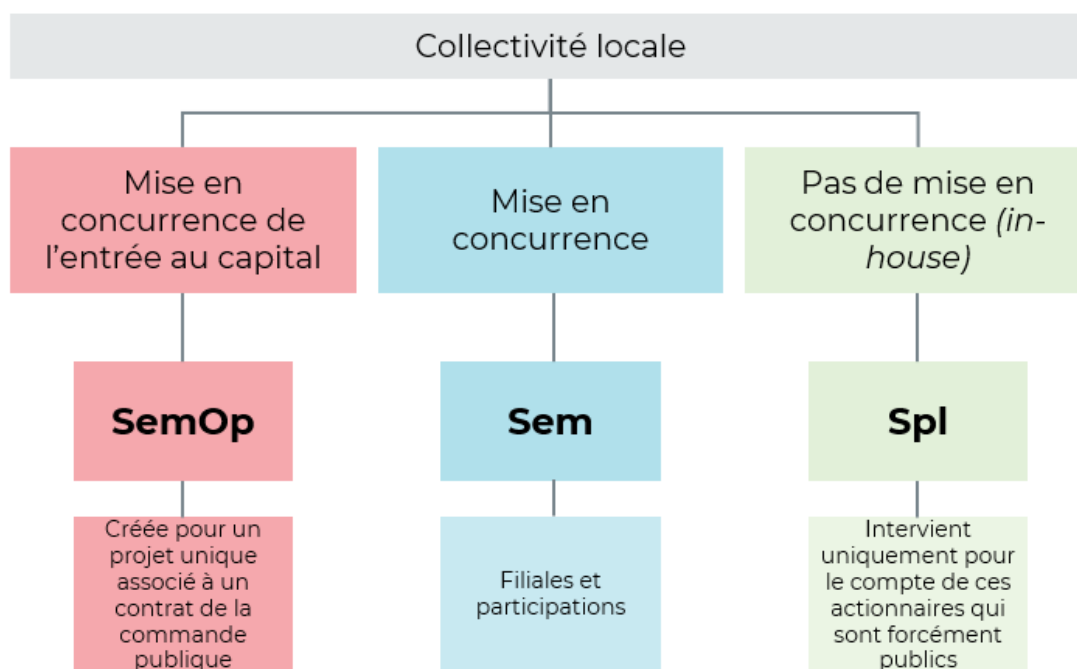


Schéma de synthèse des Epl. Source : SCET.

■ Les Sociétés d'Économie Mixte (Sem)

Les Sem sont des sociétés anonymes dont le capital est détenu majoritairement par une ou des collectivités (entre 50 % minimum et 85 % maximum du capital social) – et une ou plusieurs 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 service public ou toute autre activité d'intérêt général ;
- Pour des tiers (publics ou privés) ;
- Pour leur propre compte (par exemple : 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 patrimoniales, en tant qu'outils d'investissement public-privé. Il s'agit de structures de type Sem, appelées

patrimoniales au regard de leur objet à savoir le développement et l'exploitation d'immobilier, souvent de nature économique ; ces Sem ont pour particularité d'être souvent fortement capitalisées⁹.

Parmi ses avantages, la Sem offre aux collectivités un effet levier important à leurs investissements : un euro investi par les collectivités dans une Sem permet de porter un investissement total multiple de cet euro investi, du fait de la structuration publique-privée de la Sem et de sa capacité à lever de la dette.

En 2024, on dénombre 850 Sem en activité et 554 filiales¹⁰.

■ Les Sociétés Publiques Locales (Spl)

Les Spl sont des sociétés anonymes détenues à 100% par des collectivités ou des groupements de collectivités. Selon l'article L.1531-1 du Code général des collectivités territoriales, ces sociétés sont « compétentes pour réaliser des opérations d'aménagement des opérations de construction ou pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial ou toutes autres activités d'intérêt général » dans le cadre des compétences qui leur sont attribuées par la loi. Les Spl n'ont pas vocation à exercer des fonctions support comme la gestion des ressources humaines ou encore la gestion budgétaire pour le compte des collectivités qui les contrôlent.

Comportant au minimum 2 actionnaires, elles n'interviennent que pour le compte des collectivités qui en sont actionnaires et sur le territoire géographique de ces dernières, dans le cadre de contrat conclus 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* »). La Spl présente ainsi une composition actionnariale en totalité publique. Il n'existe pas de règles capitalistiques minimales.

En 2024, on dénombre 542 Spl¹¹.

■ Les Sociétés d'Economie 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, et sélection du ou des actionnaires opérateurs économiques lauréat dudit contrat. Leur objet social étant strictement limité à la réalisation de l'opération objet du contrat, elles sont dissoutes à l'issue de la durée dudit contrat.

La SemOp a été initialement créée pour répondre à l'insuffisance des dispositifs encadrant la passation des contrats publics en matière de coopération entre pouvoirs adjudicateurs et opérateurs économiques (et le cas échéant de partenaires financiers). En effet, la nécessité de mettre en concurrence les opérateurs économiques avant l'attribution d'un contrat public empêchait les opérateurs de créer avec le maître d'ouvrage une structure dédiée puisque celle-ci ne pouvait être assurée d'être attributaire du contrat.

La SemOp permet la création d'une société d'économie mixte, dédiée à une seule opération, et composée, *a minima*, de l'opérateur économique chargé de l'opération et de la collectivité donneuse d'ordre pouvoir adjudicateur.

Depuis leur création par la loi du 1^{er} juillet 2014 ayant créé les articles L.1541-1 à 1541-3 du Code général des collectivités territoriales, une cinquantaine de SemOp ont été créées. Ce nombre est mesuré car le choix d'opter pour la création d'une SemOp suppose une réflexion approfondie sur le modèle

⁹ La Banque des Territoires a publié un guide sur les sociétés patrimoniales, « Les sociétés patrimoniales actrices de la relance », 2021. [Disponible en ligne.](#)

¹⁰ FedEpl « EplScope 2024, le baromètre des entreprises locales », 2024

¹¹ FedEpl « EplScope 2024, le baromètre des entreprises locales », 2024.

économique de l'outil (lisibilité des investissements, conditions du suivi rapproché de l'opération, modalités de partage des bénéfices entre actionnaires publics et privés).

La SemOp permet d'adosser des financements publics et privés à un projet unique, offrant ainsi une plus grande visibilité aux investisseurs et aux prêteurs, tout en préservant le contrôle des collectivités sur le projet grâce à leur rôle d'actionnaire. Ce modèle se rapproche ainsi du principe de financement de projet existant dans le cadre d'opérations privées, en particulier dans un cadre concessif.

	Opérateur privé	SEM	SEMOP
<i>Contrôle de la collectivité</i>	Le lien contractuel est insuffisant pour assurer un contrôle poussé de la collectivité.	Contrôle important de la collectivité sur le projet et son exécution dans son rôle d'actionnaire majoritaire et de co-contractant.	Contrôle amont dans la définition du modèle de gouvernance et de l'objet de la SEMOP et aval dans l'exécution. La collectivité maintient une minorité de blocage et présidence par un élu de la structure.
<i>Attractivité pour les partenaires</i>	Mode de contractualisation attractif pour le partenaire.	Majorité publique pouvant limiter l'intérêt des acteurs privés pour le projet.	Modèle plus ou moins attractif pour les partenaires selon la structuration de la SEMOP.
<i>Implication du partenaire</i>	Bonne implication du partenaire.	Risque de <i>sleeping partner</i> .	Implication du partenaire selon la définition de la SEMOP. En général, le partenaire opérationnel a un rôle prééminent.
<i>Transfert du risque</i>	Le risque est majoritairement porté par le partenaire.	Le risque est majoritairement porté par la collectivité.	Le risque peut être équitablement partagé selon les besoins du projet.

Caractéristiques des montages pour une SEMOP adossée à une concession.

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, les collectivités recherchent à activer le bon outil au regard des spécificités de chacune des 3 formes d'Epl et de leur complémentarité.

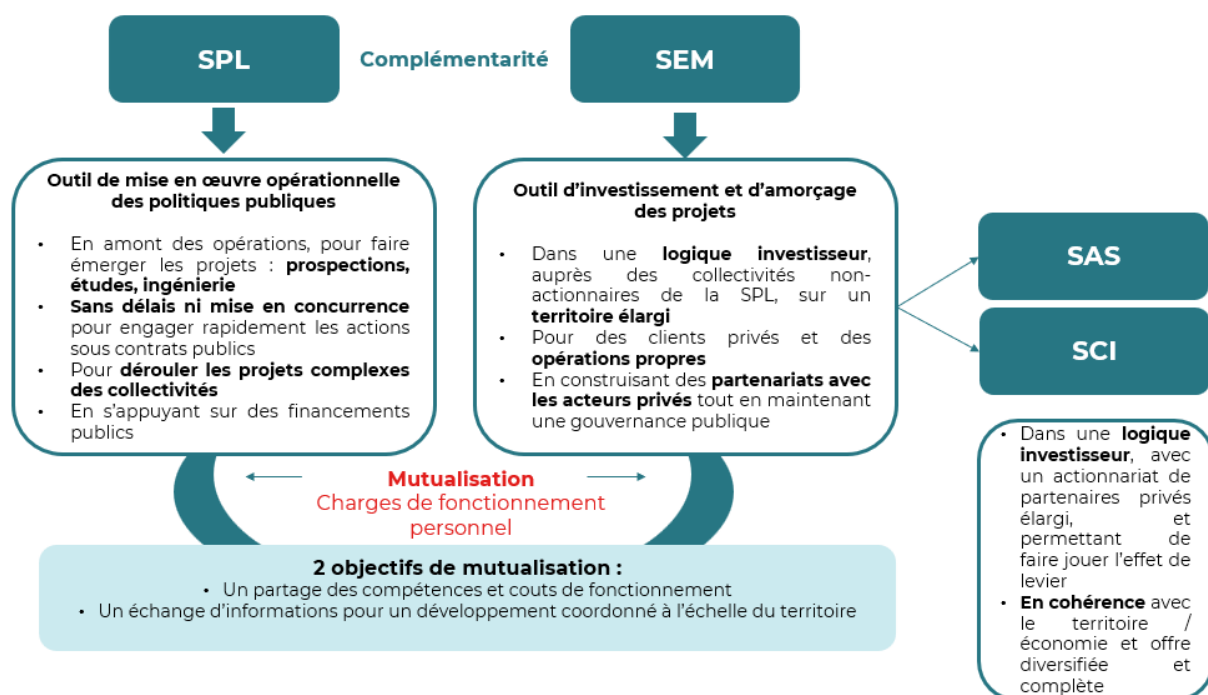
La Spl agit, selon la forme du « in house », c'est-à-dire sans mise en concurrence préalable ce qui permet une intervention sans délai pour ses territoires actionnaires et sous une gouvernance publique renforcée des projets. Elle permet ainsi notamment la réalisation d'opérations d'aménagement complexes 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 et soumis à un impératif de rentabilité, apporte l'agilité opérationnelle, l'efficacité économique, et surtout les effets leviers du privé, ainsi que la possibilité d'agir pour son compte en investissant le cas échéant les fonds propres de la structure.

De plus en plus de territoires ont fait le choix d'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 (voir infra).



« La SemOp est un mariage entre acteur public et acteur privé. Lorsque nous rencontrons des soucis ou des succès, ils sont partagés. Pour avancer au mieux, nous devons échanger régulièrement et communiquer sur les difficultés rencontrées. »

Jean-François Hoareau, Premier adjoint de la Ville de Saint-Denis, conseiller communautaire, président de Dionéo.



Exemple de schéma type de groupes d'outils. Source : SCET.

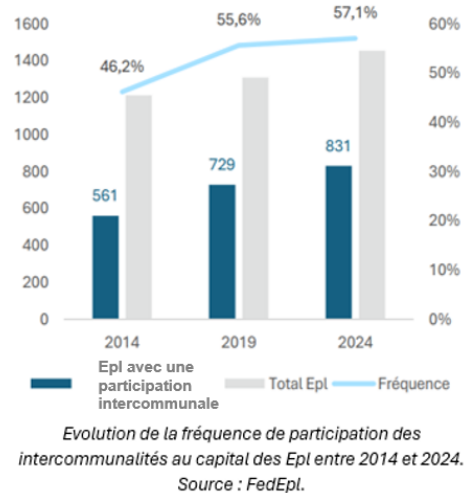
2.2 La participation des intercommunalités dans l'économie mixte

Depuis une quinzaine d'années, les réformes territoriales citées précédemment 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 a connu une vive accélération à cette échelle : le nombre d'Epl avec un actionnaire intercommunal a augmenté d'un tiers entre 2014 et 2024, passant de 561 à 831.

Il apparaît que la dynamique de création d'Epl intercommunales est même plus forte que la croissance globale des Epl : en 2024 les Epl avec un actionnariat intercommunal (de référence ou minoritaire) représentent 57% des Epl contre seulement 46% en 2014. Ces chiffres viennent conforter l'intérêt de l'échelle intercommunale, qui devient la première échelle d'intervention territoriale des Epl.

Par ailleurs, les intercommunalités sont plus nombreuses à investir dans des Epl que les autres collectivités, puisque la part d'intercommunalités actionnaires de référence au sein d'Epl est passée de 28% en 2015 à 41% en 2023¹².

En conséquence, au niveau national, l'intercommunalité est désormais le premier acteur public dans l'actionnariat des Epl. Dans les villes moyennes, ce développement s'est accéléré significativement : 46 % des Epl y ont été créées après 2014. 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.).¹³

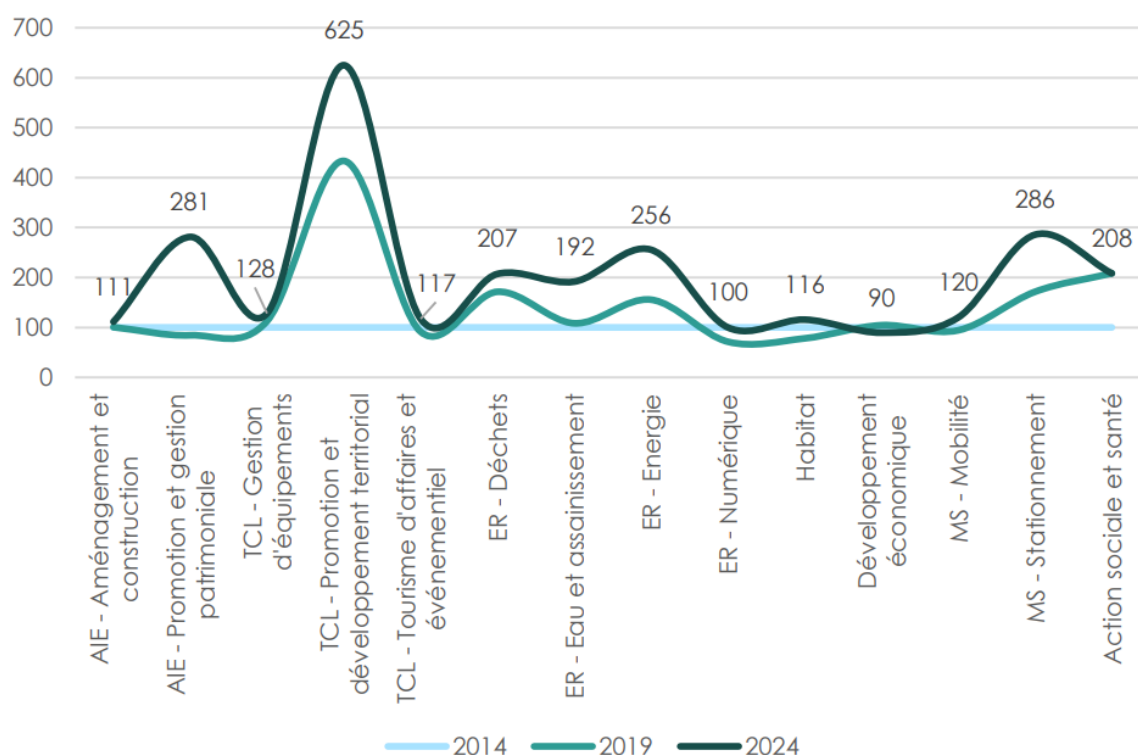


¹² FedEpl, Intercommunalités de France, Ville de France. « L'économie mixte locale des intercommunalités et des villes moyennes », 2024.

¹³ Ibidem, Intercommunalités de France, 2024.

Les intercommunalités, en collaboration avec les Epl, se sont positionnées comme des acteurs majeurs du développement territorial. La croissance du nombre d'Epl à actionnariat intercommunal s'explique en partie par le progressif transfert de compétences des communes vers les intercommunalités, mais pas uniquement.

De nombreuses intercommunalités ont concrétisé la volonté d'un changement de mode de gestion, en témoigne la croissance des Epl à actionnariat intercommunal de gestion de l'eau et de l'assainissement (+92 points en 10 ans), ainsi que les Epl à actionnariat intercommunal gestionnaires de patrimoine (+181 points en 10 ans). D'autres Epl à actionnariat intercommunal ont été créées pour agir dans de nouveaux champs comme la production d'énergie (+156 points en 10 ans) ou la promotion et le développement territorial (+525 points en 10 ans).



Evolution des participations intercommunales au capital des Epl par activité (base 100 2014). Source : FedEpl.

La présence des intercommunalités à l'actionnariat des Epl selon le modèle juridique

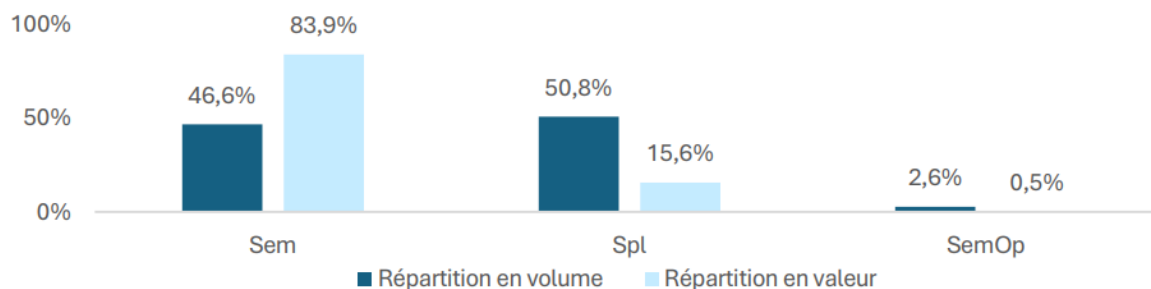
On dénombre 831 Epl ayant une ou plusieurs intercommunalités dans leur actionnariat. Le modèle juridique privilégié par les intercommunalités est la Spl (422 soit 51%), suivi de près par la Sem (387 soit 47%). La prise de participation dans les SemOp est très largement minoritaire (22 soit 2%), ce chiffre est néanmoins à comparer avec le nombre de SemOp existantes en 2024 sur l'ensemble du territoire, évalué à une cinquantaine.

Bien que les intercommunalités soient majoritairement présentes à l'actionnariat de Spl et de Sem, elles investissent des montants plus importants dans les Sem (1 088 M€ soit 84% des participations intercommunales, contre seulement 202 M€ dans les Spl et 7 M€ dans les SemOp).

En cela, les intercommunalités agissent de manière comparable aux autres collectivités territoriales, ce qui, au demeurant, s'explique par les besoins plus importants en capitalisation des Sem compte tenu de leurs activités et de leurs modalités d'intervention.



Les Epl à actionnariat intercommunal (en nombre d'Epl) et le capital détenu par les intercommunalités dans l'actionnariat des Epl (en M€) en 2024. Source : FedEpl.

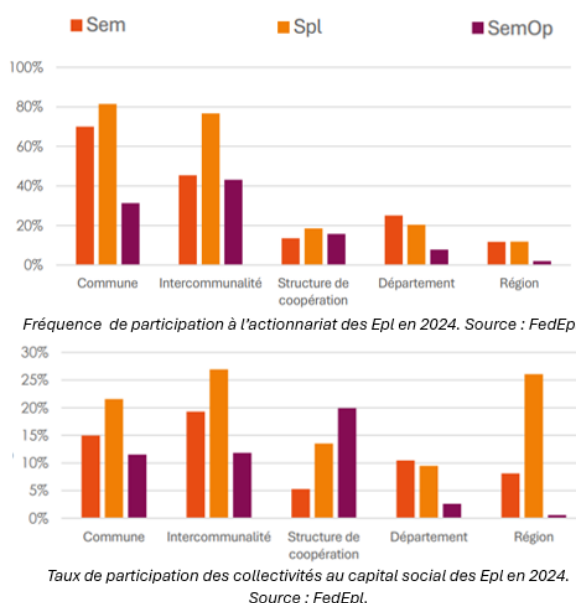


Répartition du capital social des Epl à actionnariat intercommunal selon régime juridique en 2024. Source : FedEpl.

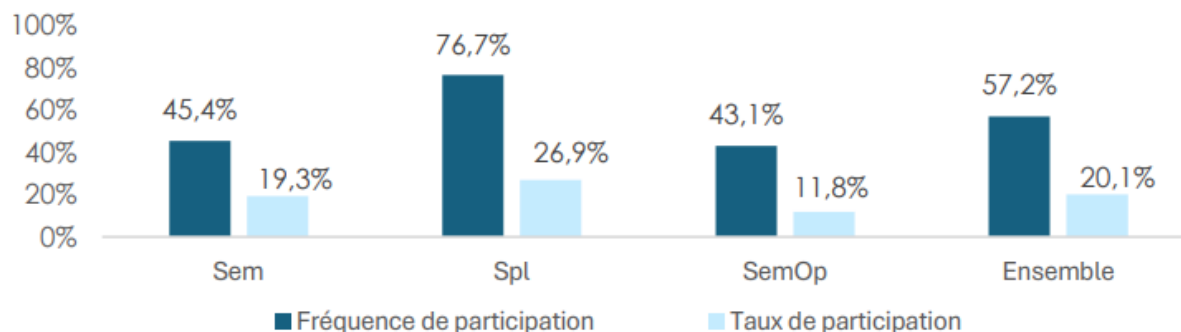
Les communes investissent dans le plus grand nombre de Spl et de Sem, suivies de près par les intercommunalités, qui sont par ailleurs plus nombreuses à investir dans les SemOp. Les régions, départements et structures de coopérations (syndicats intercommunaux, syndicats mixtes, pôles métropolitains...) investissent dans un nombre de structure bien moins important.

Néanmoins, en termes de taux de participation au capital social, ce sont les intercommunalités qui investissent le plus dans les Spl et dans les Sem (suivies de près par les régions pour les Sem). Bien que les communes soient actionnaires de nombreuses Epl, elles investissent donc de plus petits montants que les intercommunalités ou les régions notamment.

Les intercommunalités ont investi dans trois-quarts des Spl et presque la moitié des Sem et des SemOp.



Ainsi, les intercommunalités font dorénavant partie des actionnaires très courants au sein d'Epl. Bien qu'elles investissent des montants plus importants dans les Sem que dans les Spl, ces investissements ne représentent que 19,3% de l'ensemble du capital des Sem et 26,9% de l'ensemble du capital des Spl. Il apparaît donc que leur taux de participation reste prudent, et qu'elles ne sont en moyenne pas un actionnaire hégémonique, en termes de participation dans l'actionnariat.



Fréquence et taux de participation des intercommunalités à l'actionnariat des Epl selon le régime juridique en 2024. Source : FedEpl.

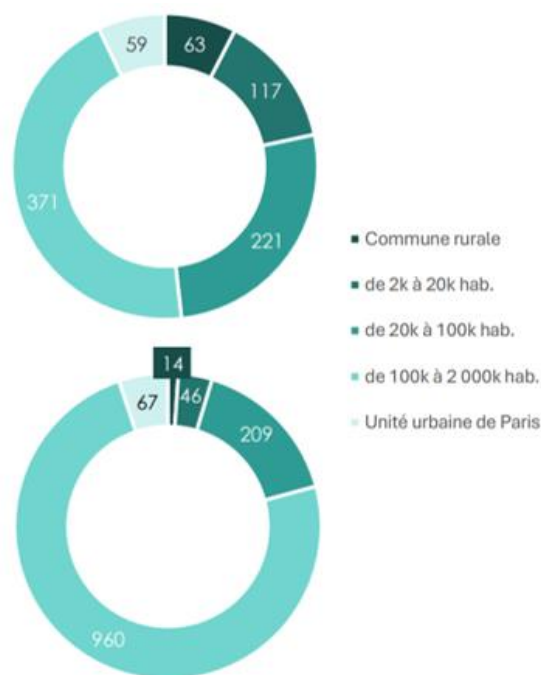
La présence des intercommunalités à l'actionnariat des Epl selon le territoire d'intervention

Les Epl avec actionnariat intercommunal se trouvent principalement dans des unités territoriales de plus de 20 000 habitants (64%).

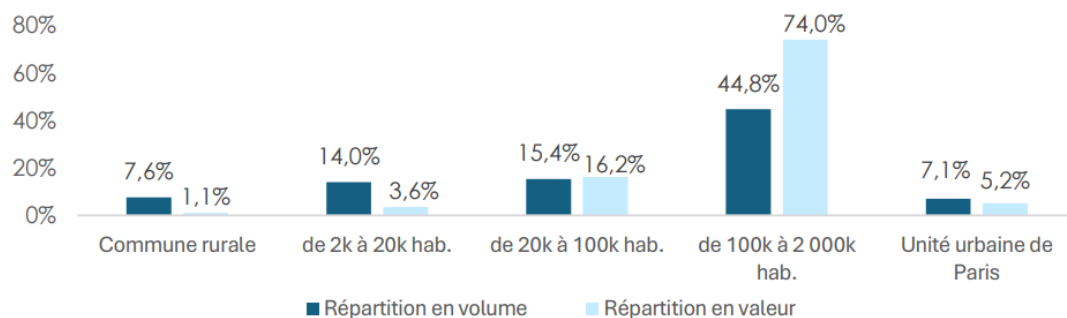
Cependant, le capital détenu par les intercommunalités est beaucoup plus important dans les unités urbaines denses (100 000 - 2 M d'habitants) puisqu'il est de 960 M€ (soit 74% des investissements intercommunaux dans des Epl). Les intercommunalités de grandes tailles sont donc sur-représentées.

Les unités urbaines de moins de 20 000 habitants et les zones rurales captent moins de 5% des financements intercommunaux. Elles constituent cependant plus de 20% du volume de participations intercommunales.

Il apparaît donc que ce sont surtout les intercommunalités très peuplées, dont les métropoles qui concentrent les investissements dans les Epl intercommunales.

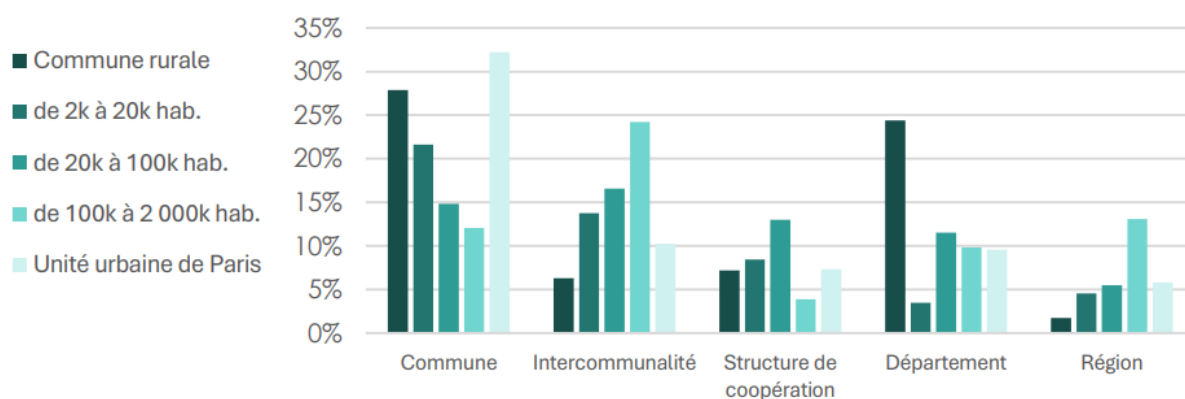


Epl à actionnariat intercommunal selon la taille d'unité urbaine et le capital détenu par les intercommunalités dans l'actionnariat des Epl (en M€) en 2024. Source : FedEpl.



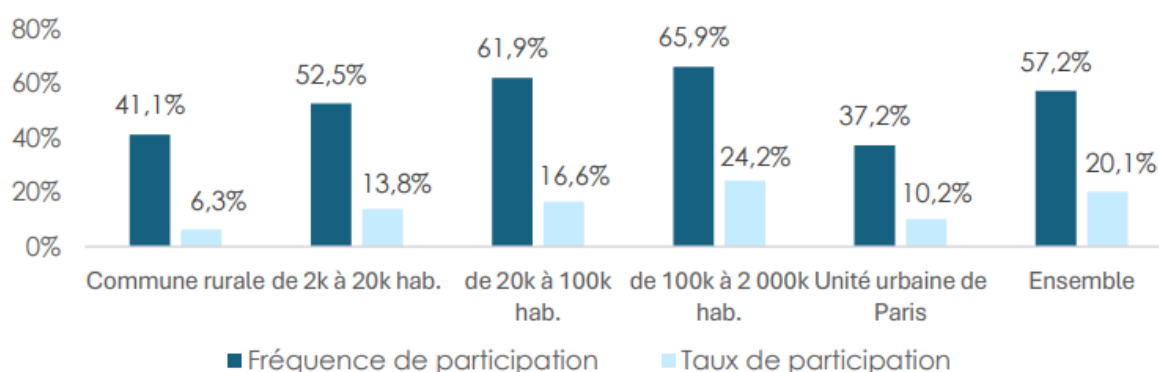
Répartition du capital social intercommunal selon la strate territoriale d'intervention en 2024. Source : FedEpl.

Les intercommunalités prennent majoritairement part à des Epl intervenant sur des territoires entre 100 000 et 1 millions d'habitants. Les communes, elles, investissent majoritairement dans des Epl intervenant dans des communes rurales, tout comme les départements (hors unité urbaine de Paris).



Taux de participation des collectivités territoriales au capital social des Epl en 2024. Source : FedEpl.

Les intercommunalités sont largement présentes en fréquence de participation dans l'ensemble des Epl tout échelon territorial compris (entre 37,2 et 65,9%) mais leur taux de participation reste mesuré (entre 6,3 et 24,2%). Les intercommunalités prennent donc rarement une part ultra-majoritaire de l'actionnariat lorsqu'elles investissent dans une Epl.



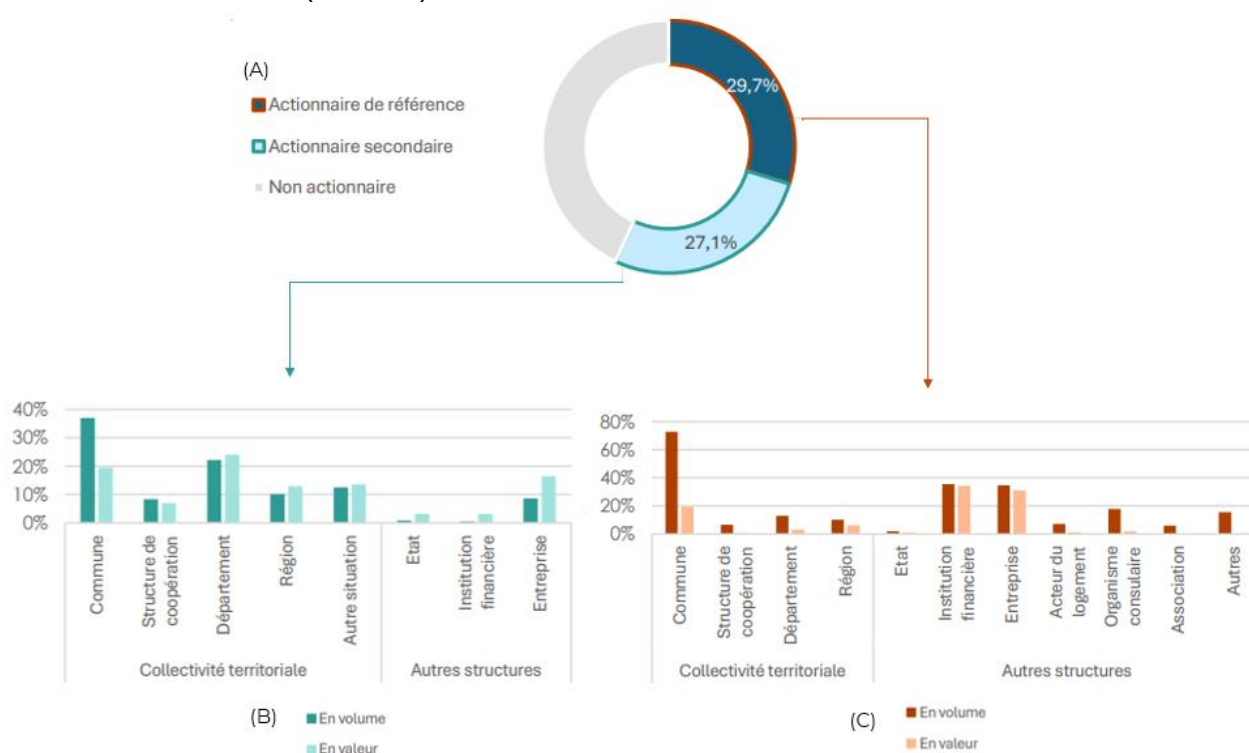
Fréquence et taux de participation des intercommunalités à l'actionnariat des Epl selon la strate territoriale en 2024. Source : FedEpl.

La part de l'actionnariat intercommunal

Les intercommunalités sont actionnaires de référence (entendu comme étant le premier actionnaire en termes de montant investi au capital) de 436 Epl, soit 29,7% de l'ensemble des Epl, et actionnaire secondaire de 27,1% de l'ensemble des Epl.

Parmi ces cas de figure, une ou plusieurs communes se positionnent fréquemment comme actionnaires secondaires (73%) lorsqu'elles sont présentes, ainsi que les groupes bancaires (36%) ou encore les entreprises (35%), mais plus rarement les autres collectivités. Néanmoins, bien que les établissements bancaires et entreprises investissent dans moins de Sem, elles investissent des montants plus importants dans les Epl ayant les plus forts besoins en capitalisation.

Lorsqu'une intercommunalité est second actionnaire, l'actionnaire de référence est généralement une commune ou un département. Il apparaît donc que le binôme intercommunalité – commune (une ou plusieurs) compose assez fréquemment la part publique de l'actionnariat des Epl ayant une intercommunalité à leur actionnaire (Voir infra).



(A) Rôle actionnarial des intercommunalités parmi l'ensemble des Epl en 2024.

(B) Présence à l'actionnariat lorsque l'intercommunalité est actionnaire de référence en 2024

(C) Actionnaire de référence lorsque l'intercommunalité est actionnaire secondaire en 2024.

Source : FedEpl.

FOCUS : LES INTERCOMMUNALITES, PREMIERES UTILISATRICES DES SEMOP

Parmi les collectivités publiques utilisatrices de cet outil, les intercommunalités sont « sur-représentées » par rapport aux autres collectivités. Les intercommunalités semblent ainsi s'être davantage saisies de ce nouvel outil dont l'apparition a coïncidé avec des transferts de compétences importants à leur profit.

Parmi les domaines privilégiés pour la création de SemOp, le secteur de l'eau et de l'assainissement se singularise pour avoir été l'un des premiers secteurs d'expérimentation du modèle de la SemOp.

Aujourd'hui, le secteur « Eau et Assainissement » reste le premier secteur représenté parmi les SemOp et mobilise également le capital le plus élevé. En effet, la gestion d'équipements ou de réseaux nécessite des fonds importants.



O'Périgord Nontronnais



Créée le 1er janvier 2021, avec un capital de 300 000€, la SemOp O'Périgord Nontronnais initie un modèle de coopération novateur et transparent pour la gestion du service de l'eau. Son actionnariat se partage entre la communauté de communes du Périgord Nontronnais (40 %) et un actionnaire privé, la SAUR (60 %). O'Périgord Nontronnais assure l'exploitation des installations, la production et la distribution de l'eau à tous les usagers, ainsi que la facturation pour le compte de la Régie de l'Eau. Elle dessert en eau potable les 8 000 abonnés de ses 23 communes adhérentes pour une production annuelle d'environ 1 000 000 m³ et une consommation des foyers d'environ 750 000 m³. Elle réalise un chiffre d'affaires annuel d'environ 2,5 M€.

La communauté de communes a opté pour la SemOp afin de suivre la réalisation des engagements contractuels et de disposer de l'ensemble des informations sur le fonctionnement du service en continu, tout en gagnant en expertise.

Hors réseaux d'eau ou d'assainissement, les SemOp interviennent dans des secteurs variés comme les centres de loisirs et bases nautiques, ou encore les abattoirs et centres d'abattage, les golfs, les ports industriels ou ports de plaisance ou encore la restauration scolaire ou sociale, mais aussi les réseaux de chaleurs. Ainsi, la SemOp est un outil polyvalent dont les intercommunalités se saisissent aujourd'hui progressivement pour une très grande variété de services publics.¹⁴



Réseau de chaleur urbain Nord – Caen la mer

Créé en 1963, le réseau de chaleur d'Hérouville Saint-Clair a été raccordé à l'unité de valorisation énergétique locale puis au CHU de Caen avant d'être transformé en SemOp en 2023 pour entamer des travaux de modernisation et d'extension du réseau. La communauté urbaine de Caen la mer est actionnaire à 34% avec Coriance (entreprise française privée spécialisée dans l'exploitation de réseau de chaleur) à 66%.

La SemOp a pour objectif de déployer progressivement le réseau de chaleur sur une large partie du territoire de Caen la mer pour desservir à terme plus de 39 600 équivalents-logements à partir d'énergies renouvelables de récupération, permettant d'éviter 87 000 tonnes de CO₂ chaque année, soit l'équivalent des émissions de 72 500 voitures. Les travaux permettront de développer un réseau de plus de 100 km et 661 sous-stations réparties sur le territoire.

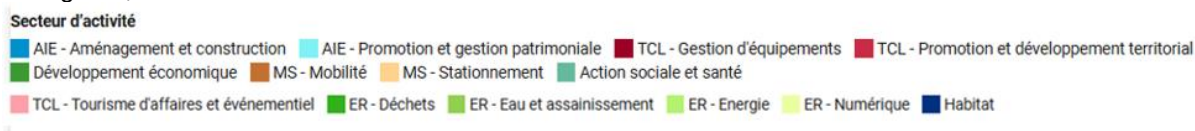
L'équipe d'exploitation du Réseau de chaleur Urbain Nord – Caen la mer assure le suivi et l'optimisation du fonctionnement du réseau pour garantir la continuité du service, tout en renforçant sa performance environnementale. Des outils technologiques innovants et des moyens humains adaptés sont déployés pour renforcer la qualité de service et les relations avec les usagers et les abonnés.

¹⁴ Pour en savoir plus la Banque des Territoires a publié un livre blanc sur le sujet à l'occasion de l'anniversaire de la loi de 2014, « 2014/2024 : Une décennie d'activité pour les SEMOp », 2024. Disponible [en ligne](#).

Partie 2 : Panorama des principaux champs d'intervention des Epl intercommunales

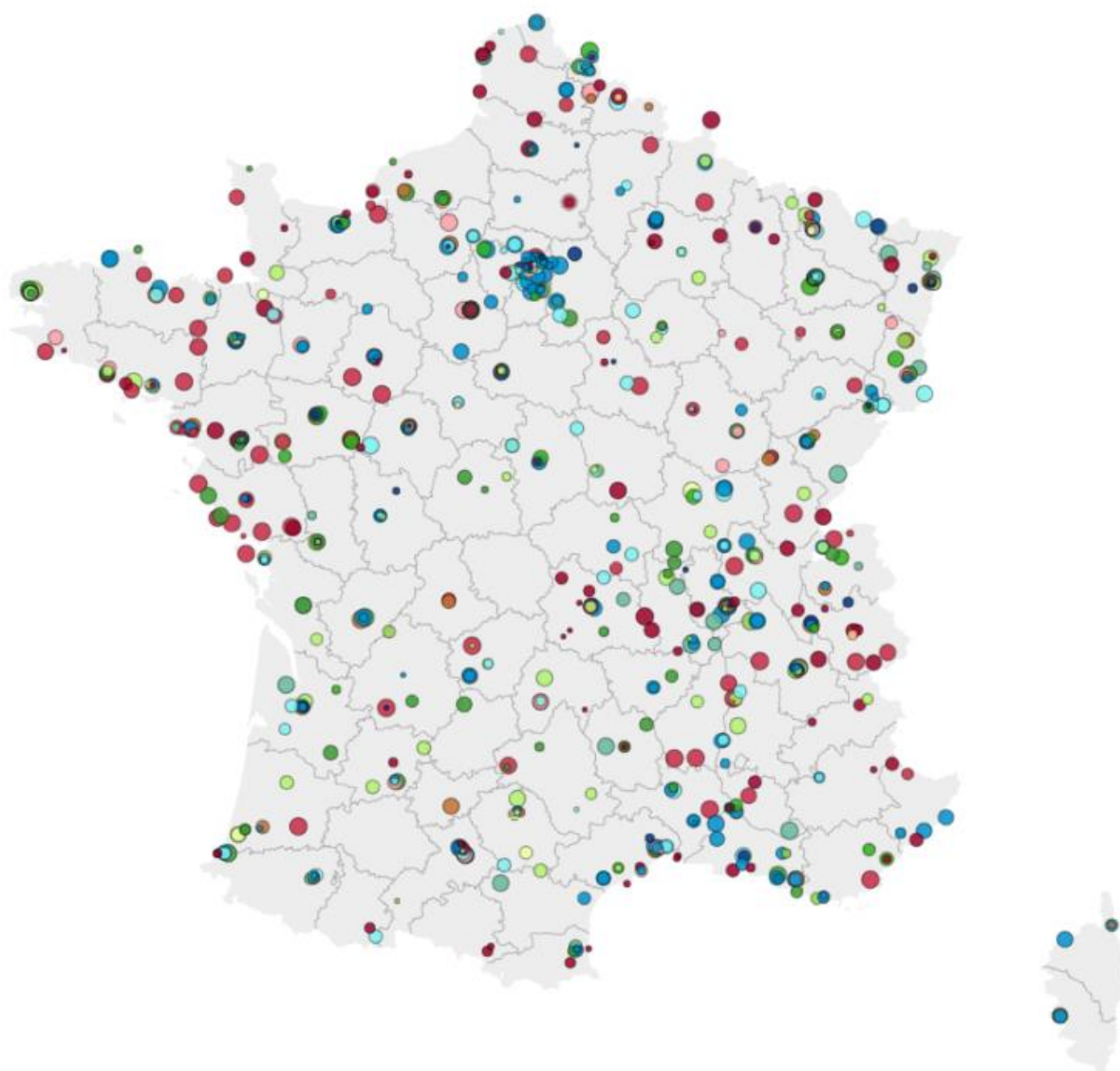
1. Les Epl, levier d'actions des politiques publiques menées par les intercommunalités

Les Epl avec un actionnariat intercommunal sont présents dans la grande majorité des secteurs d'activités d'intervention des Epl. Cette diversité s'explique par le large champ de compétences dévolues aux intercommunalités. Dans ce cadre et sans être exhaustif, sont présentées ci-dessous les Epl dont un des actionnaires est intercommunal selon les principaux secteurs d'activité suivants : aménagement et immobilier d'entreprise ; tourisme, culture et loisir ; énergie et énergies renouvelables ; eau et assainissement ; habitat ; développement économique, mobilité et stationnement ; alimentation. Il peut être souligné la présence d'Epl avec un actionnariat intercommunal sur pratiquement l'ensemble du territoire hexagonal, dont les Outre-mers.



831 Epl (792 en métropole, 39 en outre-mer) :

- 100% : 28
- 75-100% : 148
- 50-75% : 212
- 25-50% : 188
- 0-25% : 255

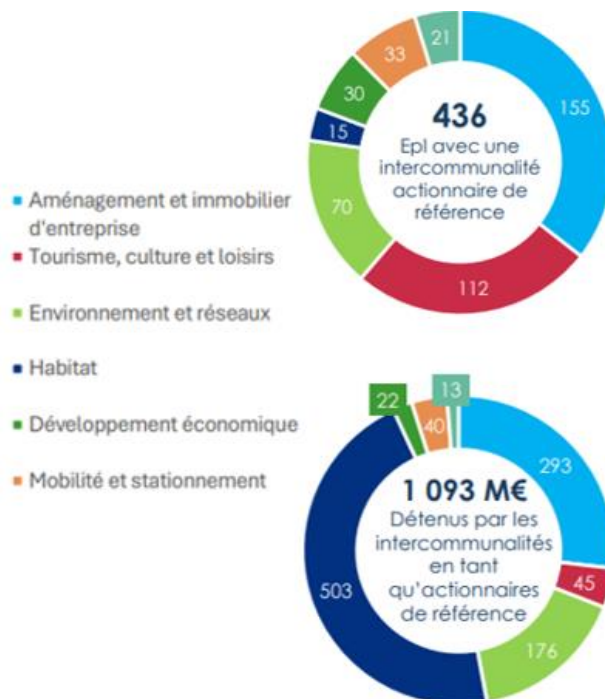


Cartographie des Epl intercommunales selon le secteur d'activité en 2024. Source : FedEpl. Cliquer sur la carte pour accéder à la version interactive.

Les intercommunalités sont présentes dans l'actionnariat d'une grande variété d'Epl, lorsqu'elles sont actionnaires de référence, les intercommunalités investissent majoritairement dans des Epl intervenant dans le domaine de l'aménagement et du tourisme. En effet, 61% des Epl avec actionnariat intercommunal interviennent dans un de ces deux secteurs.

Cependant, en termes de capitalisation, ce sont surtout les Epl du secteur de l'habitat qui sont investies : presque 50% des montants investis par les intercommunalités en 2024 le sont pour seulement 15 Epl.

De manière classique, les domaines d'intervention nécessitant davantage d'investissements tels que l'aménagement ou les infrastructures de réseaux, font l'objet d'une capitalisation plus forte de la part des intercommunalités.

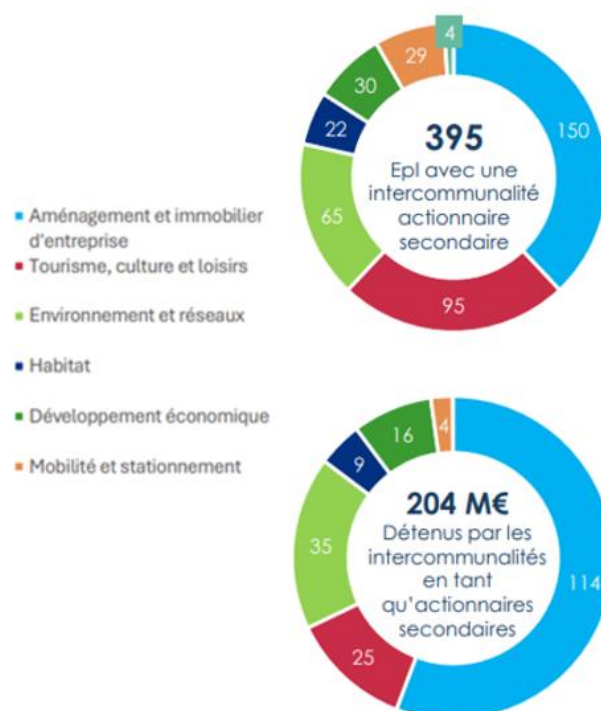


Secteurs d'activités (en nombre) et capital détenu (en M€) des Epl avec une intercommunalité en actionnaire de référence (nombre d'Epl) en 2024. Source : FedEpl.

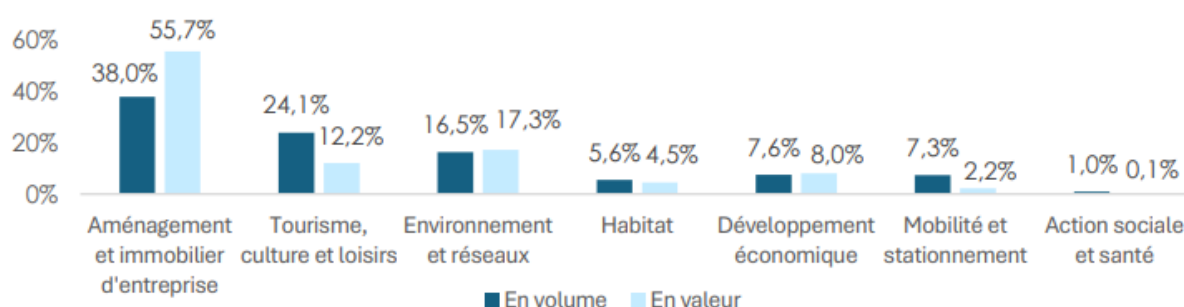
Les secteurs investis par les intercommunalités en tant qu'actionnaires secondaires ne sont pas différents, en volume, de ceux privilégiés en tant qu'actionnaires de référence. L'aménagement et le tourisme sont les deux secteurs privilégiés.

Cependant, la structure des capitaux engagés est, elle, différente : l'aménagement et l'immobilier d'entreprise représentent la majeure partie du portefeuille investi en tant qu'actionnaire secondaire, au détriment de l'habitat, qui ne concentre cette fois que 4% des montants investis.

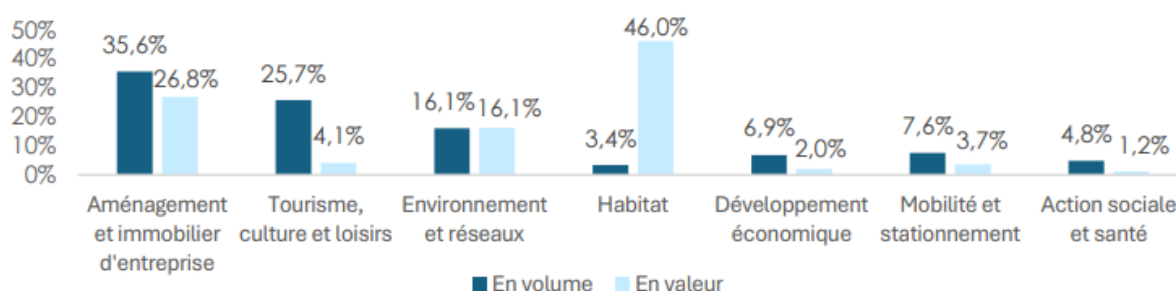
Par ailleurs, le secteur de l'environnement et des réseaux demeure fortement capitalisé par les intercommunalités en tant qu'actionnaires secondaires (17,3 % des montants investis).



Secteurs d'activités (en nombre) et capital détenu (en M€) des Epl avec une intercommunalité en actionnaire secondaire (en nombre d'Epl). Source : FedEpl.



Répartition des Epl avec une intercommunalité actionnaire secondaire, en fonction du nombre et de la part du capital en 2024.
Source : FedEpl.



Répartition des Epl avec une intercommunalité actionnaire de référence, en fonction du nombre et de la part du capital en 2024.
Source : FedEpl.

2. Illustrations d'intervention d'Epl intercommunales

La partie ci-après illustre l'intervention des Epl intercommunales dans différents secteurs d'activités. La sélection de secteurs illustrés n'est pas exhaustive mais permet à la fois d'appréhender l'intervention des Epl intercommunales dans des champs relativement « classiques » de l'économie mixte, comme l'habitat ou l'aménagement, et d'autres champs plus « innovants » ou en prise avec les grandes transitions auxquelles font face les intercommunalités, telles que la transition démographique et sociale liée au vieillissement de la population, la transition écologique qui touche autant la filière de l'alimentation, la sobriété foncière, la rénovation énergétique des bâtiments que la production d'énergies renouvelables ou encore la transition technologique et économique, liée aux bouleversements apportés par les avancées technologiques des trois dernières décennies.

Le choix des exemples résulte également d'une attention portée à représenter une diversité de territoires, à la fois dans leur localisation, en métropole ou en outre-mer, mais également dans la typologie d'intercommunalités qui en sont actionnaires afin de couvrir des réalités territoriales et démographiques les plus variées possibles.

Il a été, ainsi, choisi de mettre en lumière différents secteurs présentés selon le nombre d'Epl à actionnariat intercommunal intervenant dans le champ concerné :

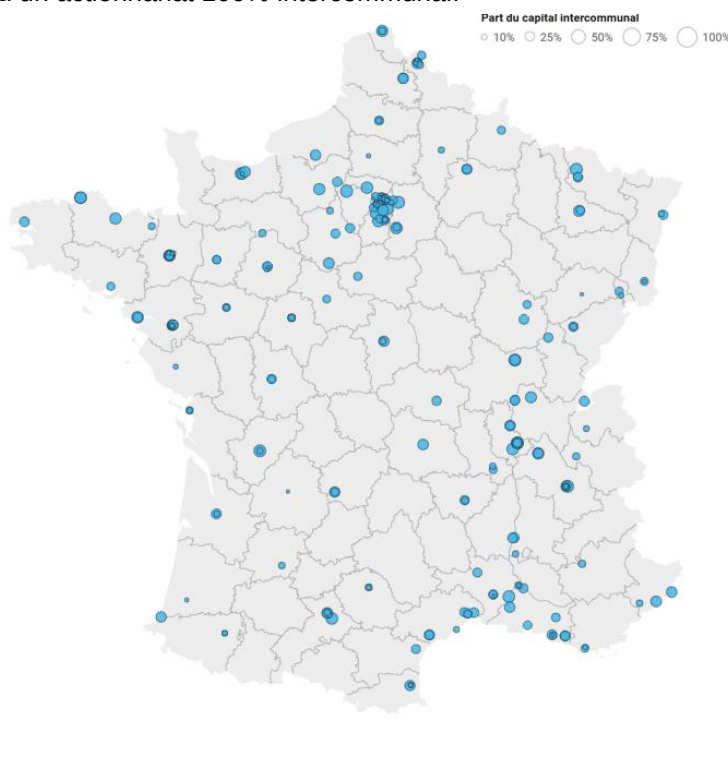
- Aménagement : participer au renouvellement de la ville (215 Epl) ;
- Tourisme : servir l'attractivité des territoires (204 Epl) ;
- Energies : soutenir le développement des ENR (70 Epl) ;
- Transports et Mobilités : accompagner les nouvelles mobilités (62 Epl) ;
- Développement économique et industriel : innover pour la réindustrialisation des territoires (87 Epl) ;
- Alimentation : promouvoir la transition alimentaire (33 Epl) ;
- Eau et assainissement : exploiter une ressource de plus en plus rare (19 Epl) ;
- Habitat : adapter l'offre de logements (37 Epl) ;
- Commerce : redynamiser les centres-villes (9 Epl).

2.1 Aménagement et immobilier d'entreprises : participer au renouvellement de la ville

Le secteur de l'aménagement est confronté directement aux défis posés par la transition écologique ainsi que ceux liés à l'évolution de la société et de ses besoins : limitation de l'artificialisation des sols, préservation des ressources naturelles, sobriété énergétique, compensation environnementale, gestion des ressources naturelles, redynamisation de certains territoires comme les entrées de ville ou les ZAE, accès à la santé et aux soins, adaptation au vieillissement de la population, cohésion sociale, réindustrialisation, alimentation, lutte contre le mal-logement. Ces défis représentent autant de champs renouvelés d'actions pour les opérateurs du secteur. Ils sont également à l'origine de besoins d'évolution dans les modes de faire, tant pour les opérateurs privés que pour les Epl.

L'aménagement est d'ailleurs un secteur historique d'intervention des Epl, et il peut être dénombré actuellement 215 Epl avec un actionnariat intercommunal intervenant dans ce domaine. 206 sont localisées en métropole et 9 dans les outre-mer. Le montant de la prise de participation par les intercommunalités se décompose comme suit :

- 73 Epl ont un actionnaire intercommunal détenant 0 à 25% du capital ;
- 54 Epl ont un actionnaire intercommunal détenant 25 à 50 % du capital ;
- 59 Epl ont un actionnaire intercommunal détenant 50 à 75% du capital ;
- 29 Epl ont un actionnaire intercommunal détenant 75 à 100 % du capital ;
- Aucune Epl n'a un actionnariat 100% intercommunal.



Cartographie des Epl intercommunales dans le secteur de l'aménagement et de la construction en 2024.¹⁵ Source : FedEpl.

Ces dernières années ont été marquées par plusieurs crises qui ont affecté le domaine de l'aménagement et impliqué un besoin de recomposition des opérateurs afin qu'ils puissent continuer d'agir pour répondre aux besoins des acteurs privés comme publics, tout en respectant les enjeux posés par les

¹⁵ Les Epl ont été classées selon leur premier domaine d'intervention, certaines gèrent à la fois des offices de tourisme (OT) et des équipements.

transitions démographiques et environnementales et en garantissant l'équilibre économique de leurs opérations.

D'une part, le secteur a connu une crise économique (hausse générale du niveau des prix de l'énergie et des matériaux, difficultés d'approvisionnement, décline de la croissance du PIB national, ralentissement des activités liées à la production immobilière, etc.). D'autre part, il est fait état d'une inflation des contraintes d'action (réduction des capacités d'emprunt et d'investissement des entreprises, niveaux d'intérêt élevés, réduction des dépenses d'investissement des collectivités territoriales, diversification nécessaire des sources de financement, contraintes réglementaires croissantes s'agissant des opérations d'aménagement). Enfin, d'autres événements conjoncturels au niveau national ou international ont affecté les dynamiques du secteur (contexte politique ; tensions sur les finances publiques).

Face à ces défis et grâce à leurs nombreux atouts opérationnels, les Epl d'aménagement sont des opérateurs-clés de l'action publique locale pour accompagner les intercommunalités. Depuis la décentralisation, communes et intercommunalités disposent de la compétence de principe en matière de documents d'urbanisme, d'aménagement urbain ainsi que de permis de construire et d'autorisations et d'actes relatifs à l'occupation ou à l'utilisation du sol. En amont des politiques d'aménagement, les communes et intercommunalités interviennent principalement par l'élaboration et l'actualisation de schéma de cohérence territoriale (SCOT), de projet d'aménagement et de développement durable, de plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi). Pour mener à bien leurs opérations d'aménagement urbain, les collectivités peuvent s'appuyer sur des outils tels que les zones d'aménagement concerté (ZAC) ou les droits de préemption.

De nombreuses Epl se sont d'ores et déjà saisies de ces enjeux et mènent sur leurs territoires des actions d'innovation, intégrant les nouvelles contraintes et besoins en matière d'aménagement.¹⁶



SEM ELIT et SPLBT



La SEM Elit et la Spl du Bassin de Thau (SPLBT) travaillent de concert pour assurer le développement urbain et économique de Sète et de son agglomération. La Spl est composée de 4 actionnaires publics (la Ville de Sète, Sète Agglopôle Méditerranée, la CA Hérault Méditerranée et la Ville de Marseillan), l'actionnariat de la SEM est également composé de la Ville et de l'Agglopôle ainsi que de 10 actionnaires privés.

Les deux structures conduisent conjointement de grands projets d'aménagement, de renouvellement des quartiers et de transformation d'espaces urbains. Elles interviennent aussi dans la requalification des friches industrielles dans le contexte post-industriel de la mutation des activités portuaires de Sète.

Une démarche globale, préfiguratrice du ZAN dans le sens où, depuis plus de dix ans, chaque mètre carré déconstruit forme une nouvelle brique de l'avenir urbanistique sétois.

Depuis 2001, la mairie et Sète Agglopôle Méditerranée travaillent à la reconquête urbaine du secteur stratégique de l'entrée Est de la ville. Certaines réalisations ont déjà vu le jour : un hôtel, un pôle commercial ou encore la Villa d'Este intégrant la nouvelle cité. Avec la construction de 1 800 logements, l'objectif est à la fois de poursuivre le développement économique de la commune et de soulager la tension sur le marché immobilier, qui s'est renforcée après la crise sanitaire. Les deux structures sont engagées dans la transition écologique en favorisant l'innovation dans leurs projets, notamment sur le déploiement de nouvelles énergies renouvelables. La proximité avec la mer autorise la possibilité de chauffer les futurs logements par thalassothermie.

¹⁶ La Banque des Territoires a récemment publié deux guides sur le sujet : « Les EPL d'aménagement. Données et tendances », 2025. [Disponible en ligne](#). « Les EPL, pivots des stratégies de sobriété foncière », 2024. [Disponible en ligne](#).

Le second secteur géographique en cours de modification est celui des zones d'activités économiques en entrée Nord de la Ville de Sète. Après le recyclage du site Flexys sur la zone d'activité économique (ZAE) des Eaux Blanches, c'est au tour de la zone d'activité économique du Parc Aquatechnique de Sète sur laquelle la Splbt a lancé en février de cette année un AMI (Appel à manifestation d'intérêt) pour la reconversion de l'ancienne friche industrielle Angibaud, s'étendant sur 4 hectares.

L'objectif de cette reconversion est de valoriser le terrain en favorisant l'implantation d'un projet économique tourné vers les activités de l'économie bleue. Cette dernière se caractérise des activités du nautisme et de la plaisance, la recherche marine, la gestion et le traitement de l'eau, la protection environnementale, la préservation des ressources et de la biodiversité, les activités liées à l'éolien en mer, aux énergies renouvelables, à la protection du trait de côte, aux mobilités, aux activités en lien avec le littoral, le port ou la pêche, dont la construction et la réparation de bateaux et d'équipements de navigation.

2.2 Tourisme : servir l'attractivité des territoires

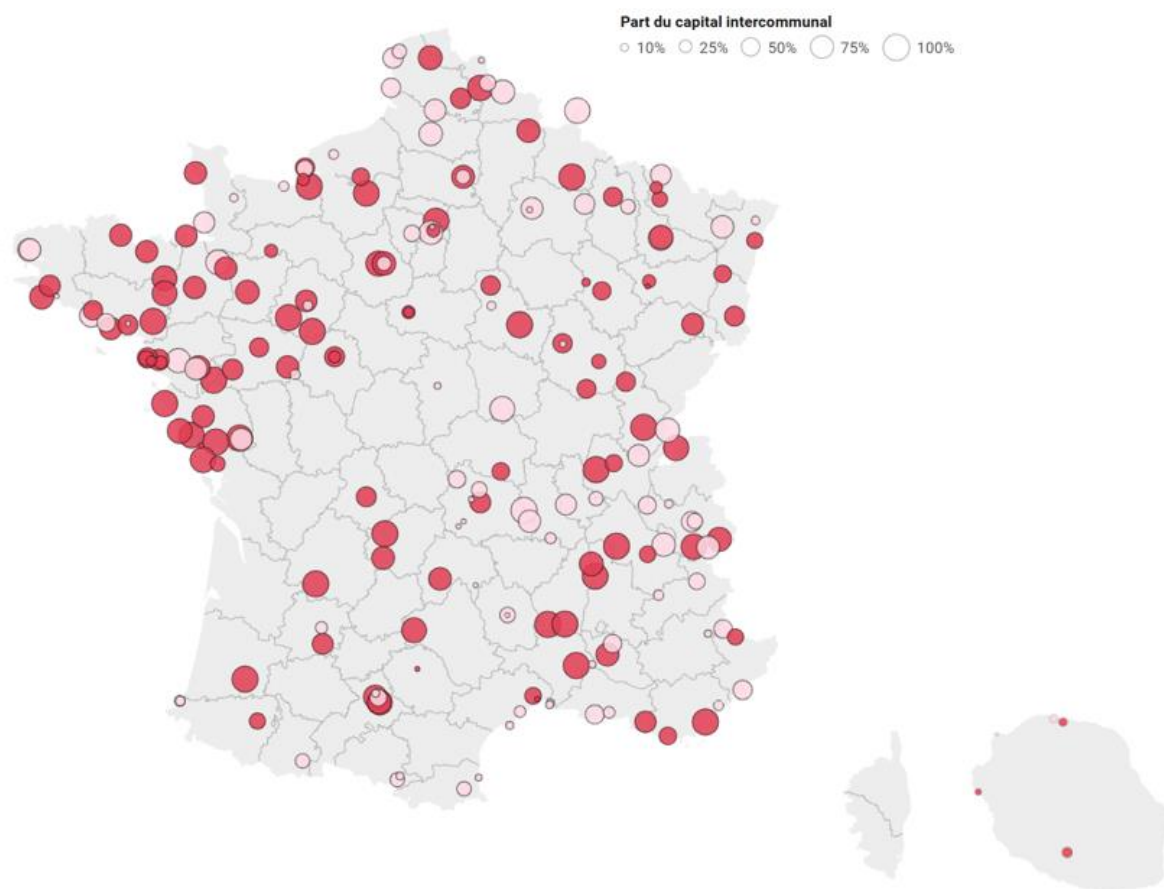
Dans un contexte de contraction des finances locales et de sollicitations accrues des élus face aux différentes crises (inflation, sécheresses, inondations, etc.), le tourisme pourrait pâtir d'un recul des financements et plus largement la culture, l'événementiel et les loisirs, et ce alors même que le secteur doit relever un grand nombre de défis pour s'adapter aux évolutions des attentes des clientèles, tout en faisant face à de nouveaux risques liés aux transitions d'ores et déjà évoquées. En particulier, le réchauffement climatique a des effets de plus en plus remarquables sur les activités de tourisme.

Le tourisme doit, comme tous les autres secteurs économiques, prendre le virage de la transition écologique et réduire l'empreinte carbone de ses activités. Cette transition doit s'opérer notamment par l'optimisation des équipements, le développement de sites existants plutôt que la construction d'offres nouvelles, l'organisation de mobilités bas carbone, le soutien aux acteurs économiques locaux ayant des pratiques environnementales vertueuses, la mobilisation d'un écosystème d'acteurs impliqués, etc. Le secteur touristique a également besoin de s'adapter à la digitalisation tant de l'offre touristique (visites virtuelles), que de l'organisation des séjours (réservation en ligne, informations sur les flux, communication, etc...). D'autre part, depuis plusieurs années, certains territoires sont affectés par le surtourisme et la croissance des flux qui génèrent des nuisances (forte consommation en eau, dégradation des sites naturels, temps d'attente importants, etc.) auxquels il faut apporter des réponses, tant pour préserver le patrimoine historique et naturel que pour garantir une expérience agréable aux touristes. Enfin, les territoires font état d'un besoin d'innovation pour ouvrir et réhabiliter de nouveaux sites patrimoniaux, trouver des modèles d'exploitation rentables pour des sites peu fréquentés, mais qui engendrent des coûts d'exploitation, etc.

Actuellement, on dénombre 204 Epl avec un actionnariat intercommunal intervenant dans le domaine du tourisme (gestion d'office, gestion d'équipement ou les deux à la fois). Ces Epl accompagnent les intercommunalités qui, depuis la loi NOTRe pour les métropoles et les communautés urbaines, et depuis 2017 pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération, ont la compétence obligatoire de « promotion du tourisme, dont la création d'offices du tourisme ».

Parmi ces 204 Epl, 198 sont localisées en métropole et 6 en outre-mer. Le montant de la prise de participation par les intercommunalités est relativement ventilé :

- 54 Epl ont un actionnaire intercommunal détenant 0 à 25% du capital ;
- 39 Epl ont un actionnaire intercommunal détenant 25 à 50 % du capital ;
- 51 Epl ont un actionnaire intercommunal détenant 50 à 75% du capital ;
- 41 Epl ont un actionnaire intercommunal détenant 75 à 100 % du capital ;
- 19 Epl ont un actionnariat 100% intercommunal.



Cartographie des Epl intercommunales dans le secteur du tourisme, de la culture et des loisirs en 2024.¹⁷ Source : FedEpl. Cliquer sur la carte pour accéder à la version interactive.

Il existe une gamme très large d'Epl intervenant sur des enjeux touristiques qui comprend :

- des **Epl de gestion d'équipements** (gestion de salles de spectacle, cinémas, musées, théâtres, sites et monuments patrimoniaux, port de plaisance, centres de loisirs et base nautique, club sportif, parc à thème, golf, hôtellerie, remontées mécaniques, centres thermaux) ;
- des **Epl intervenant dans le domaine de la promotion et du développement territorial** (gestion d'offices de tourisme, de centrales de réservation, de maisons de pays, de comités départementaux du tourisme) ou encore ;
- des **Epl intervenant dans le domaine du tourisme d'affaires et l'évènementiel** (gestion et exploitation de palais des congrès ou de parcs des expositions).

Il est entendu qu'une même Epl peut cumuler plusieurs des fonctions distinguées ci-dessus.



« Le format de Spl permet aux élus de garder la main sur la vision stratégique de l'outil, dans une structure qui reste agile, notamment sur le plan commercial. »

Pierre SABOURAUD, Directeur
Saint-Nazaire Agglomération tourisme

¹⁷ Les Epl ont été classées selon leur premier domaine d'intervention, certaines gèrent à la fois des offices de tourisme (OT) et des équipements.

La formule Spl est souvent privilégiée dans le domaine du tourisme et en particulier pour la gestion d'offices de tourisme (OT) par les élus locaux pour lesquels elle offre l'avantage d'une structure commerciale soumise au droit privé et une relation *in-house* permettant un contrôle complet aux actionnaires publics sans mise en concurrence des contrats conclus avec cette dernière. Ces avantages expliquent sa montée en puissance face aux modèles concurrents que sont l'association (dont le principal risque est celui d'une requalification en association transparente) ou encore l'EPIC (soumis à de plus fortes lourdeurs administratives en raison de son statut d'établissement public).

Par ailleurs, les Epl intervenant dans le domaine du tourisme sont souvent perçues comme des « couteaux suisses » ; elles favorisent la diversification et l'émergence de nouvelles activités touristiques et accompagnent la revitalisation de filières en déclin : reconversion de sites industriels, développement des circuits courts, économie circulaire, tourisme durable et expériences immersives. Ces actions innovantes développent durablement les territoires pour attirer de nouveaux talents ou conforter l'activité touristique.



« L'atout de la structure réside également dans sa taille : faire dialoguer 10 communes reste une tâche accessible. »

Céline GIRARD-RAFFIN, Présidente-directrice générale de Saint-Nazaire Agglomération tourisme, 1ère adjointe au maire de Saint-Nazaire, 11ème vice-présidente de Saint-Nazaire Agglomération



Spl Tourisme en Pays de Saint-Omer

La Spl Tourisme en Pays de Saint Omer a été créée en 2019 à l'initiative de deux intercommunalités : la Communauté d'Agglomération du Pays de Saint-Omer (CAPSO) participe à 67% du capital et la Communauté de Communes du Pays de Lumbres (CCPL) à 15%. Les villes d'Arques et de Saint-Omer sont également au capital de la structure à 9% chacune.

La Spl gère des activités très diversifiées : gestion d'offices de tourisme, d'un salon de thé, d'escape games, de la Maison du Marais, d'un port de plaisance, d'un ascenseur à bateaux, de production de documentaires, etc. L'Epl est réellement perçue comme un « couteau suisse », que les actionnaires sollicitent sur des sujets variés ainsi que pour assurer la gestion d'équipements parfois complexes. Depuis 6 ans, l'action de la Spl a ainsi permis de vrais « coups de boost » sur les activités touristiques et, plus généralement, sur l'attractivité du territoire.

La présence de différentes intercommunalités à l'actionnariat amène un dialogue « compétitif » avec de nombreux allers-retours qui participent de l'enrichissement des projets, mais qui nécessitent pédagogie et confiance entre les parties prenantes. « Jongler » entre les différentes visions des actionnaires nécessite un travail constant pour permettre une continuité d'activité et préparer au mieux les changements d'orientation d'une année sur l'autre. Bien que l'agglomération soit majoritaire, la Spl intervient largement sur l'ensemble des territoires couverts par les autres actionnaires. Elles bénéficient ainsi d'une expertise appropriée à des sujets parfois nouveaux au sein de la collectivité : scénographie, étude de gestion...

L'existence d'une présomption de confiance de la part de l'agglomération envers la Spl n'exclut pas l'exercice de son contrôle en tant qu'actionnaire ou autorité concédante. De manière générale, il est demandé à la Spl de justifier de la répartition du temps de travail de ses salariés entre les différentes activités et contrats sur l'ensemble du territoire. L'extension des actions et activités de la Spl est, ainsi, un signe de sa réussite, mais aussi un défi constant d'adaptation de l'outil pour répondre aux attentes des actionnaires et *in fine* celles des habitants.

Julien DUQUENNE – Directeur Général

Saint Nazaire Agglomération Tourisme

Saint-Nazaire Agglomération Tourisme est une Spl créée à l'initiative de ses deux actionnaires majoritaires : la Ville de Saint-Nazaire (11%) et Saint-Nazaire Agglomération – CARÈNE (55,5%). La SPL a été créée en 2017, au moment du transfert de la compétence tourisme vers les intercommunalités. Par la suite, le capital a été ouvert à d'autres collectivités telles que l'intercommunalité Cap Atlantique, le conseil départemental de Loire-Atlantique, le conseil régional des Pays de la Loire, le PNR de Brière ainsi que 10 communes du territoire. Ouvrir l'actionnariat relève pour la Spl d'une bonne pratique, lui permettant de partager les enjeux et défis du territoire avec plus d'acteurs, et ainsi de contribuer à les rassembler. Il était particulièrement intéressant de faire rentrer le PNR à l'actionnariat car le parc s'étend sur 14 communes elles-mêmes membres de diverses intercommunalités. Sa participation permet de renforcer la dynamique partenariale, la capacité à partager des enjeux et à trouver des solutions communes.

La Spl a pour vocation la gestion de la mission office du tourisme du territoire, le développement de l'attractivité et du marketing territorial, l'exploitation d'équipements muséographiques, la préservation et la valorisation du patrimoine (dont des collections bénéficiant de l'appellation musées de France), ainsi que l'organisation de visites industrielles (Chantiers de l'Atlantique, AIRBUS, Grand port maritime). Par ailleurs, la Spl réalise des missions d'accompagnement auprès des communes actionnaires.



Bien que certaines communes soient plus touristiques que d'autres, la Spl a réussi à construire une vision stratégique globale et partagée par tous les actionnaires. Même si le patrimoine est rattaché à la ville de Saint-Nazaire, celui-ci rayonne sur tout le territoire et profite à l'ensemble des habitants de l'intercommunalité. De plus, certaines problématiques, comme l'affluence de camping-car sur le littoral et le rétro-littoral, impactent l'ensemble des communes et nécessitent une prise en compte à l'échelle intercommunale, par l'élaboration d'un schéma d'accueil pour une hospitalité maîtrisée. Face à ces défis parfois lourds, tous les actionnaires reconnaissent l'utilité de la Spl.

Côté gouvernance, la Spl s'est attachée à faire de son conseil d'administration un réel lieu de réflexions et d'échanges. Afin qu'un maximum de collectivités puissent être présentes, certaines ont des rôles de censeurs, leur permettant ainsi d'assister au CA, bien qu'elles n'aient pas le droit de vote. Cela participe à la création d'un sentiment de solidarité territoriale et favorise l'adhésion aux projets défendus par la Spl. Couvrir un territoire plus vaste pourrait affecter ce lien direct avec les communes.

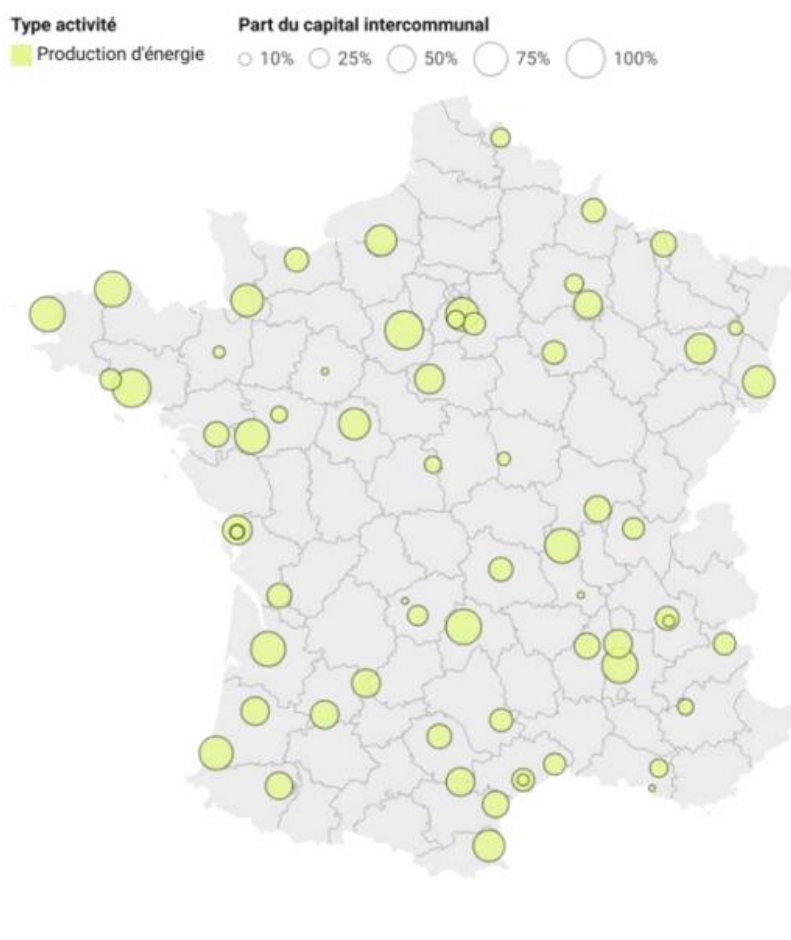
Signe de son succès, les capacités d'animation de la Spl ont d'ailleurs été reconnues par la Ville de Saint-Nazaire, qui a sollicité l'outil pour animer la dimension communication « l'office de commerce et de l'artisanat ».

2.3 Energies : soutenir le développement des ENR

En matière énergétique, les Epl ont historiquement développé leur expertise dans la distribution d'énergie, que ce soit le gaz, l'électricité ou la chaleur. Elles se sont également depuis saisies des problématiques de production d'énergies renouvelables (éolien, hydraulique, solaire, méthanisation, géothermie ou même des nouvelles sources comme l'hydrogène), voire de fourniture d'énergie pour certaines d'entre elles.

Actuellement, 70 Epl avec un actionnariat intercommunal interviennent dans le secteur de l'énergie (66 en métropole et 4 en outre-mer), entendu que près de 150 Epl à l'échelle de toutes les collectivités ont une activité principale tournée vers la production et la fourniture d'énergie. Il peut être, en outre, rappelé que les filiales de Sem peuvent exercer ces missions. Le montant de la prise de participation par les intercommunalités est relativement concentré de 25 à 75% du capital :

- 1 Epl a un actionnaire intercommunal détenant 0 à 25% du capital ;
- 21 Epl ont un actionnaire intercommunal détenant 25 à 50 % du capital ;
- 17 Epl ont un actionnaire intercommunal détenant 50 à 75% du capital ;
- 10 Epl ont un actionnaire intercommunal détenant 75 à 100 % du capital ;
- 1 Epl a un actionnariat 100% intercommunal.



Cartographie des Epl intercommunales dans le secteur de l'énergie (production et distribution). Source : FedEpl. Cliquer sur la carte pour accéder à la version interactive.

La France s'est fixée des objectifs ambitieux en termes de transition énergétique : la Stratégie Nationale Bas Carbone (SNBC) prévoit la neutralité carbone à l'horizon 2050 et la Programmation Pluriannuelle de l'Energie (PPE) 2021-2028 prévoit de doubler la capacité installée des EnR pour passer de 17 % en 2017 à 50 % en 2035 dans le mix électrique.

Pour atteindre les objectifs fixés à l'échelle nationale, l'ensemble des acteurs de la transition énergétique dans les territoires, dont les intercommunalités, ont un rôle à jouer. Depuis 2021, les Contrats de Relance et de Transition Écologique (CRTE) constituent le cadre de dialogue privilégié entre l'échelon intercommunal et l'État, et les intercommunalités jouent le rôle d'animateur de la transition énergétique notamment au travers d'outils dédiés comme les PCAET (Plan Climat Air Énergie Territorial). Si la loi attribue par défaut la compétence relative à l'aménagement et à l'exploitation d'installations d'énergie renouvelable aux communes, c'est bien le niveau intercommunal qui est le niveau pertinent pour porter et développer une stratégie d'ensemble en matière EnR sur un territoire.

Pour faciliter ce changement d'échelle, les intercommunalités peuvent se voir transférer, partiellement ou totalement la compétence en matière de production d'énergie renouvelable par leurs communes membres. À noter que la loi du 21 février 2022 dite « 3DS » introduit la possibilité d'opérer un transfert « à la carte » des compétences des Communes vers les EPCI, ce qui permet une répartition de la compétence relative à la production d'énergie renouvelable au plus proche des réalités et enjeux locaux.

La loi APER, promulguée en 2023, réaffirme, par ailleurs, la place des collectivités territoriales et des élus locaux en leur donnant de nouveaux leviers d'action et faisant des intercommunalités des coordinatrices de la transition énergétique au niveau local, comme la capacité à conclure des contrats de la commande publique pour l'achat d'électricité produite dans le cadre d'opérations d'autoconsommation individuelles et collectives.

Pour accompagner la mise en œuvre de leur politique de transition, l'intervention des Epl dans le champ de la transition énergétique permet notamment d'assurer :



■ **Un partage de la valeur et des retombées**

pour le territoire. Ce partage de la valeur contribue également à l'acceptabilité du projet, s'ils sont menés de concert avec les acteurs locaux. Les projets de production d'EnR permettent d'avoir des ressources fiscales supplémentaires ; de créer des emplois non délocalisables (notamment durant les phases de construction, mais aussi d'exploitation et d'entretien) ; de valoriser des ressources locales (bois, méthanisation, chaleur fatale...) dans une logique d'économie circulaire ; de générer des revenus complémentaires aux industriels et agriculteurs locaux ; d'accroître l'attractivité du territoire pour les entreprises et de dynamiser l'activité des entreprises locales ;

■ **De consolider et mener à bien une stratégie globale de transition énergétique au niveau local.**

L'intervention d'une Epl permet ainsi d'améliorer la résilience du territoire et de le rendre plus autonome énergétiquement ; l'autoconsommation permet de réduire la facture énergétique des collectivités et leur exposition à la volatilité des prix de l'énergie ; de lutter indirectement contre la précarité énergétique en sécurisant le montant de la facture énergétique des ménages.

« Le but de la Sem c'est de produire de l'énergie et d'investir dans le territoire en évitant la spéculation. La Sem joue un rôle de fil conducteur sur le territoire. Elle est là pour mettre en lien les acteurs, animer le réseau qu'ils constituent et embarquer les acteurs économiques dans des projets d'intérêt général. »

Thomas GAUTHIER – Directeur Général de Mauges Énergies



Mauges Energies



Mauges Energies est une SEML chargée de porter la politique d'investissement du territoire de Mauges Communauté dans le secteur des Énergies Renouvelables (EnR). Plus précisément, la Sem intervient sur 3 volets : l'éolien, le photovoltaïque et la méthanisation. L'activité de la Sem concourt à l'atteinte de l'objectif fixé par la communauté d'agglomération : porter la part des énergies renouvelables à 40 % du bouquet énergétique local en 2030, contre 23 % aujourd'hui. Elle joue un rôle d'animateur pour mettre en réseau les acteurs publics et privés et embarquer les acteurs économiques de la filière.

Dans tous ces projets, la Sem s'assure d'inclure les associations et collectifs de citoyens, qu'ils soient à l'origine de projets ou non, par souci de transparence et afin de garantir la bonne acceptation des projets sur le territoire local avec des retombées économiques locales.

L'actionnariat de la Sem est composé de 3 actionnaires : Mauges Communauté (79,44 %), la Banque des Territoires (15,89 %) et la Sem Alter Énergies (4,67 %). Mauges énergies intervient sur le territoire de Mauges Communautés, intercommunalité créée en 2016 et regroupant 6 communes nouvelles, issues de la fusion de 64 communes. Ainsi, il existe sur le territoire une forte culture de la coopération, héritée de son histoire.

Les élus des 6 communes membres de l'intercommunalité sont réunis autour d'un même objectif partagé : devenir un Territoire à Energie POSitive (TEPOS) d'ici 2050 grâce en particulier à l'action de la SEM.

La SEM est particulièrement vigilante à assurer une bonne connaissance de ses champs d'intervention par tous les actionnaires. En ce sens, deux chargés de projets et le Directeur Général se déplacent régulièrement dans les communes pour sensibiliser tous les élus aux actions de la SEM.



« En matière d'énergie, la volonté des élus était de pouvoir investir lourdement pour mener la politique de transition écologique de Mauges Communauté. Une société d'économie mixte a été créée car elle permet de mobiliser des capitaux, notamment apportés par la Caisse des dépôts en l'occurrence, et elle sécurise les élus par rapport à d'éventuelles difficultés financières. La SEM départementale d'énergies en est actionnaire et nous [l'intercommunalité] comptons parmi ses actionnaires, ce qui facilite l'avancée des projets et donne des possibilités supplémentaires. »

Didier HUCHON, Président de Mauges Communauté, Administrateur d'Intercommunalités de France¹⁸.

2.4 Transports et Mobilités : accompagner les nouvelles mobilités

Les transports en commun et plus largement les mobilités sont une préoccupation forte des collectivités souhaitant limiter ou proposer des usages alternatifs à la voiture individuelle. Si les enjeux ne sont évidemment pas les mêmes entre les intercommunalités rurales et celles urbaines et densément peuplées, il est aujourd'hui demandé davantage par les usagers à l'ensemble des collectivités (en termes de qualité de service, de fréquence ou de régularité).

¹⁸Intercommunalités de France, extrait du reportage « Mauges Communauté accélère la production d'énergies renouvelables », 15 septembre 2023. Disponible [en ligne](#).

En outre, pour contribuer aux objectifs nationaux de réduction de gaz à effets de serre, le secteur des mobilités doit lui aussi entamer sa transition. Si la prise de conscience n'est pas nouvelle, la crise sanitaire a démontré que des alternatives sont à la fois envisageables et nécessaires pour répondre à l'évolution des besoins. Développer de nouvelles solutions de mobilité est un défi considérable pour les années à venir. La transition repose sur le déploiement de services de mobilités douces selon la situation (facilitation de la marche, vélos, trottinettes, véhicules électriques...) et plus globalement d'offre alternative à la voiture individuelle. Permettre à chacun de se déplacer est aussi une urgence sociale. Les difficultés liées aux coûts associés à la mobilité ont été une composante forte de la crise des « Gilets jaunes » qu'a vécue la France à partir d'octobre 2018. C'est aussi un enjeu d'équilibre territorial, particulièrement dans les territoires ruraux où l'offre en transports collectifs est plus faible. Enfin, c'est également un secteur pouvant nécessiter des investissements massifs, en témoigne la loi du 27 décembre 2023 relative aux Services express régionaux métropolitains (Serm) qui prévoit le développement d'ici dix ans d'un réseau de RER métropolitains dans dix grandes agglomérations, hors Île-de-France.

Les Epl se prêtent particulièrement au développement et à l'exploitation de service de mobilités.



« Créer une SemOp nous a permis d'avoir une structure qui s'appuie sur l'expertise et le savoir-faire d'un transporteur, en l'occurrence Transdev tout en gardant la main sur le service, ce qui nous permet d'orienter la politique autour des mobilités. »

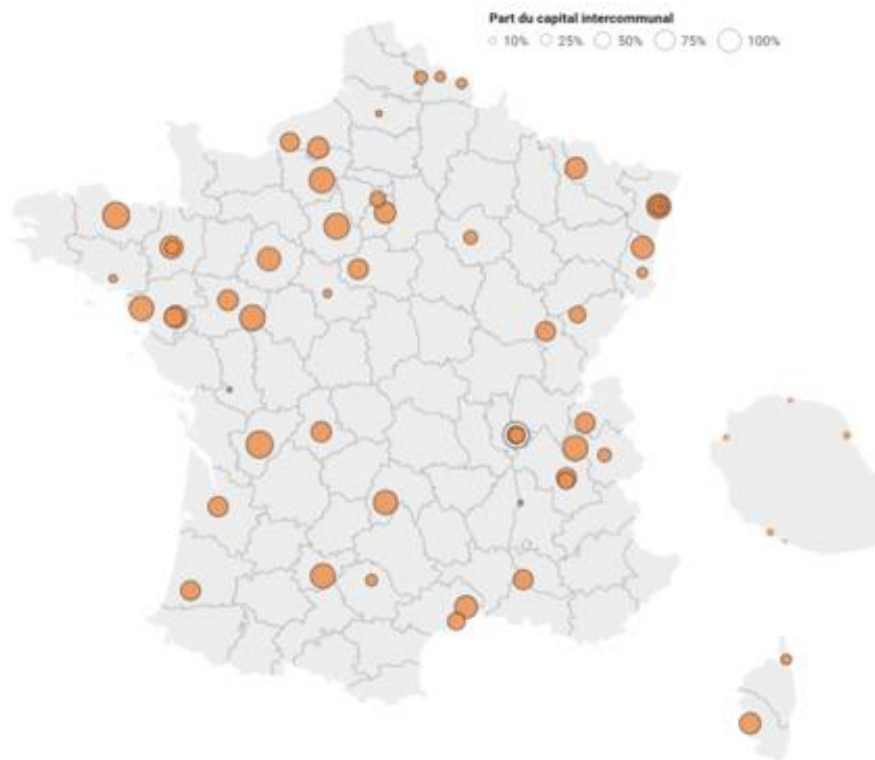
Kamel BELGHACHEM, Président de la SemOp et vice-président en charge des mobilités à CSa

D'une part, les Epl sont positionnées de longue date sur le secteur des mobilités, que ce soit pour porter l'investissement des collectivités ou pour gérer les services et équipements réalisés. Elles disposent ainsi d'une expertise et d'une veille sur les grandes évolutions du secteur.

D'autre part, recourir aux Epl permet aux collectivités de bénéficier d'un effet levier en matière de financement des investissements, important pour des projets d'ampleur. En outre, les Epl dans les transports ont souvent diversifié leurs compétences et acquis des expertises complémentaires recherchées (stationnement et mobilités douces par exemple). Cette diversification peut permettre de dissocier les risques tout en élargissant l'activité à de nouveaux marchés. Ces marges de manœuvres supplémentaires leur permettent de s'insérer plus facilement dans certaines opérations auxquelles il est compliqué d'accéder autrement, tout en poursuivant un objectif d'intérêt général au service des collectivités.

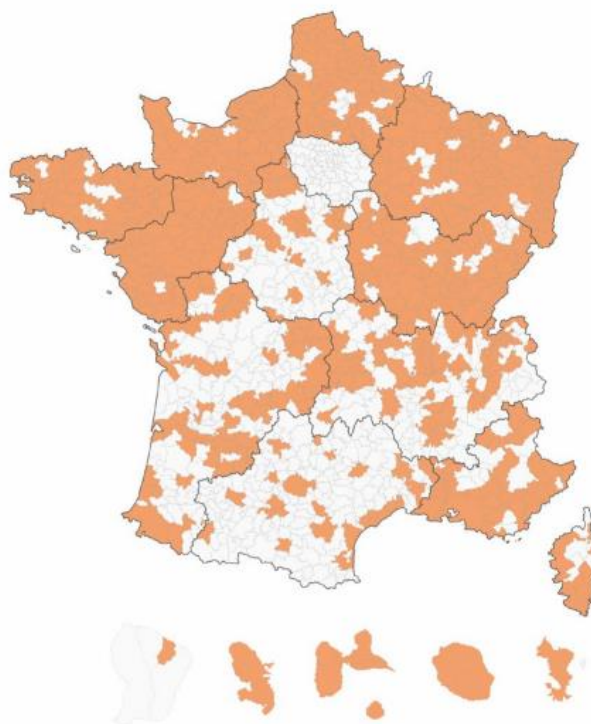
Actuellement, 62 Epl avec un actionnariat intercommunal interviennent dans le secteur des transports et des mobilités. 54 sont localisées en métropole et 8 en outre-mer). Le montant de la prise de participation par les intercommunalités est relativement réparti :

- 17 Epl ont un actionnaire intercommunal détenant 0 à 25% du capital ;
- 12 Epl ont un actionnaire intercommunal détenant 25 à 50 % du capital ;
- 20 Epl ont un actionnaire intercommunal détenant 50 à 75% du capital ;
- 12 Epl ont un actionnaire intercommunal détenant 75 à 100 % du capital ;
- 1 Epl a un actionnariat 100% intercommunal.



Cartographie des Epl intercommunales dans le secteur de la mobilité et du stationnement en 2024. Source : FedEpl. Cliquer sur la carte pour accéder à la version interactive.

La loi d'orientation des mobilités (LOM) entrée en vigueur en 2019 a visé à structurer la gouvernance des politiques de mobilités pour une meilleure coordination des politiques publiques et pour une plus grande sobriété des déplacements et une attention approfondie à la mobilité des publics précaires. Elle fixe notamment comme horizon la facilitation de l'intermodalité pour mettre en œuvre ces ambitions. Surtout elle ouvre la prise de compétence Transports aux communautés de communes pour assurer une territorialisation des services adaptée à chaque bassin de vie, y compris dans les espaces peu denses où le véhicule particulier a un rôle dominant. Ainsi, de nombreuses intercommunalités se sont saisies de la compétence Transports : au 1er juillet 2023, 747 intercommunalités sont AOM dont 461 communautés de communes. Cette montée en compétence sans précédent a d'ores et déjà permis de porter des projets ambitieux en faveur de la cohésion sociale et territoriale et de la transition écologique.



Cartographie des intercommunalités compétentes en matière de mobilités en 2024. Source : Intercommunalités de France.

Le portage des politiques de mobilités par les intercommunalités présente certains avantages, il est, par exemple, plus approfondi lorsque l'intercommunalité est AOM que lorsque la région est AOM de substitution. A cet égard, selon une étude fondée sur un échantillon d'intercommunalités, 46 % des communautés de communes AOM sont dotées de solutions de mobilité douce, contre 26 % pour celles où la région est AOM en lieu et place de la communauté de communes. De même, 28 % des communautés de communes AOM comptent au moins un pôle d'échange multimodal, contre 12 % de celles qui ne sont pas AOM.¹⁹

Etant donné l'augmentation du nombre d'intercommunalités AOM, le recours à des Epl pour les accompagner dans leurs activités liées aux transports et aux mobilités peut constituer un vecteur du bon déploiement de ces services sur le territoire.

¹⁹ Chiffres déclaratifs sur un échantillon de 115 intercommunalités AOM et non AOM en 2023 <https://www.intercommunalites.fr/domaines-daction/environnement-et-amenagement/mobilites-transports/lorganisation-des-mobilites-a-lechelle-des-bassins-de-vie/>



SemOp Caux Seine Mobilités



Caux Seine Mobilités est une SemOp qui intervient dans le domaine des transports dans le périmètre de l'intercommunalité Caux Seine Agglomération (Csa). Transdev détient 55 % du capital de la SemOp et Caux Seine Agglomération 45 %. Une première SemOp a été créée en 2019 pour une durée de 3 ans, dissoute au terme du contrat de délégation conclu avec elle, puis remplacée par la SemOp actuelle destinée à opérer pendant 8 ans, de 2022 à 2030 le réseau de transports qui lui a été concédé.

Plus précisément, la SemOp gère le réseau de transports urbain de bus « REZO'BUS », le transport scolaire sur toute l'agglomération (+ de 5300 élèves), un service de transport à la demande (TAD) ainsi qu'une offre de location longue durée de vélo à assistance électrique.

La collectivité a opté pour une SemOp, car c'est un outil flexible, tout en conservant un droit de regard sur la société opérant les services de mobilités.

L'agglomération est composée de 5 pôles urbains entourés de vastes territoires ruraux, sans ville centre unique. Chaque commune dispose de représentants au sein de la SemOp. Les représentants des collectivités au sein de l'outil se réunissent plusieurs fois par an afin de traiter de l'exploitation du réseau et à l'évolution de l'offre, etc. Le rapport d'activité trimestriel est également un outil utile pour évaluer la santé du réseau, en corriger les imperfections et assurer que le service réponde aux attentes de la population. En étant associée à l'exploitant Transdev au cœur de la SemOp, l'intercommunalité dispose d'une réelle connaissance du réseau et peut davantage peser sur son fonctionnement, tout en étant partie aux risques associés à l'exploitation dudit réseau.

Pour l'intercommunalité, la question des mobilités est centrale puisqu'elle revêt une dimension multifactorielle : c'est un enjeu à la fois social, économique et sociétal. L'accessibilité économique du service est une priorité, par conséquent, le tarif d'un trajet urbain est de 50 centimes et le tarif d'un trajet interurbain de 1€. Le développement du covoiturage permet quant à lui d'offrir une solution de mobilité aux personnes qui ne sont pas véhiculées et ainsi d'augmenter leur employabilité, tout en limitant l'autosolisme. De son côté, le développement d'une offre de TAD permet de lutter contre d'éventuelles fractures territoriales et d'assurer un service à destination des territoires les plus ruraux de l'intercommunalité. La forte demande témoigne du succès de ce service et de son caractère essentiel.

2.5 Développement économique et industriel : innover pour la réindustrialisation des territoires

Si la réindustrialisation est portée par plusieurs programmes nationaux en particulier depuis l'épidémie de Covid, pour se redéployer dans le contexte actuel, l'industrie et les différents secteurs d'activité économiques font face à de nombreux enjeux.

D'une part, le contexte semble actuellement défavorable au secteur puisque l'année 2024 est marquée par un recul des projets d'investissements détectés sur les territoires. En effet, le nombre global d'intention de projets de développement économique est en diminution de 5 % par rapport à 2023 (passage de 1 694 à 1 595 projets identifiés).

Cette tendance s'inscrit dans une dynamique baissière amorcée depuis le pic exceptionnel de 2021, où 1 871 projets avaient été enregistrés. Cette tendance est particulièrement forte pour les projets industriels, pour lesquels les intentions d'implantation ont chuté de 17 %, passant de 392 en 2023 à 325 en 2024. Ce recul reflète les difficultés structurelles de l'industrie française dans un contexte économique tendu.



« Le rôle de la Sem est de produire un effet levier par ces actions. Elle réalise des projets que ne pourrait pas porter la collectivité autrement. »

*Christophe PEREZ, Directeur
SAEM'ALES et de la SPL Alès Cévennes*

Néanmoins, l'attractivité économique reste une priorité réaffirmée pour les territoires. Après une remise en cause relative au sortir du Covid, notamment dans les métropoles qui connaissaient des dynamiques démographiques et économiques favorables, les enjeux d'attractivité reviennent fortement sur le devant de la scène (pour 52% des territoires interrogés²⁰).

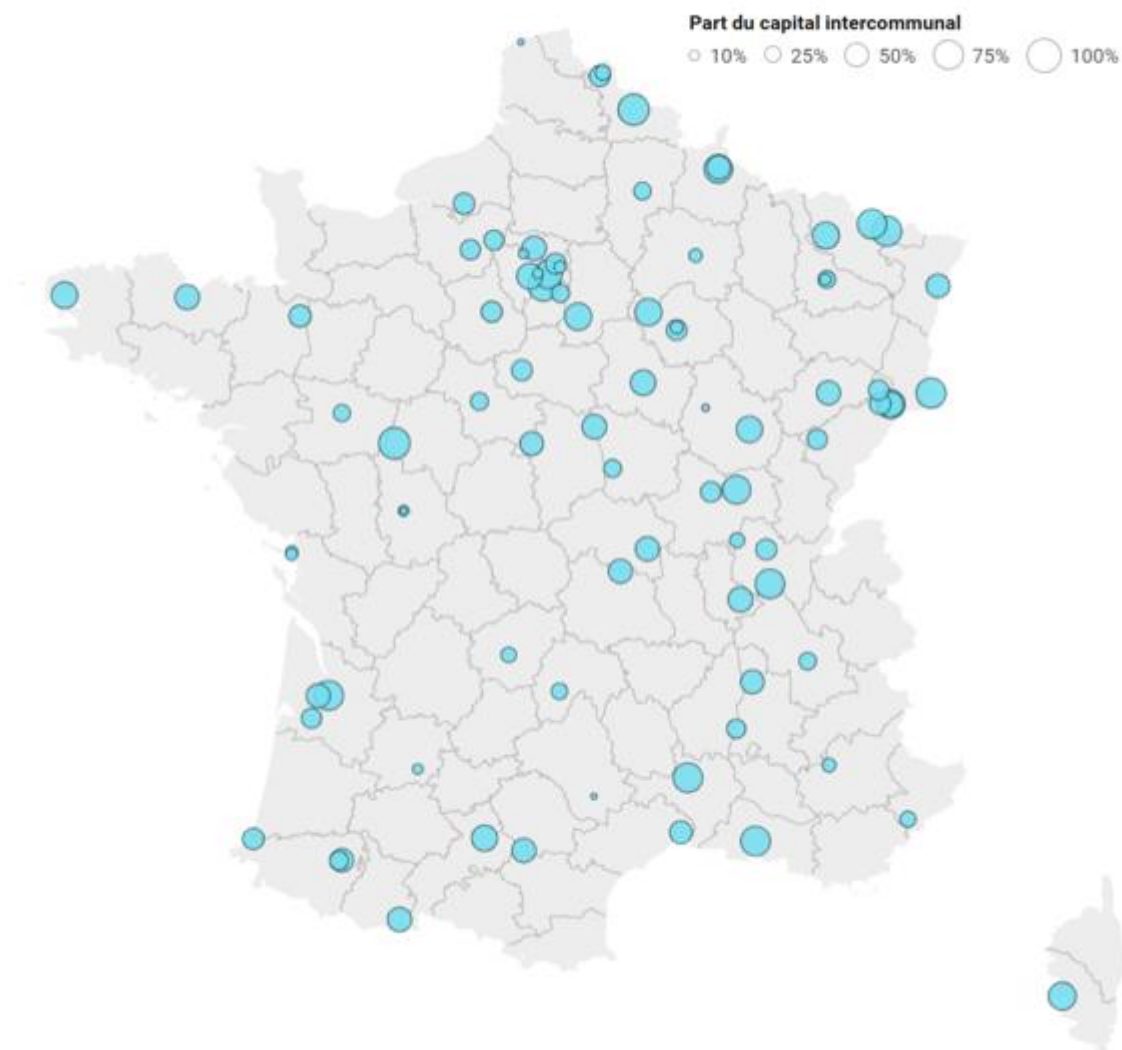
D'autre part, comme tous les secteurs, l'industrie est confrontée à l'obligation de mettre en place des actions en faveur d'un aménagement plus durable et d'intégrer la transition écologique et énergétique à ses activités. Avec l'objectif de « zéro artificialisation nette des sols » d'ici 2050 et dans un contexte de raréfaction du foncier économique, les collectivités doivent aujourd'hui mettre en place de nouvelles solutions pour concilier construction et accueil de nouvelles activités économiques avec la préservation du foncier. Enfin, il est important de conforter une attractivité résidentielle pour satisfaire les besoins d'habitants occupant les emplois créés. Face à ce constat, si les collectivités n'ont qu'un levier limité pour agir, l'enjeu pour elles est de maintenir des emplois dans l'industrie et d'accroître l'attractivité de leur territoire, afin que l'industrie et les différents secteurs économiques puissent disposer de main d'œuvre qualifiée.

Fortes d'une expertise longue et unique à l'échelle du territoire national en matière d'aménagement urbain, les Epl peuvent accompagner les intercommunalités sur le portage foncier de moyen et long termes, la densification ou encore le recyclage urbain. Ces interventions sont autant de façons de répondre à l'impératif de bâtir des territoires compétitifs et résilients.

Actuellement, 87 Epl avec un actionnariat intercommunal interviennent dans le secteur du développement économique et industriel. 86 sont localisées en métropole et 1 en outre-mer). Le montant de la prise de participation par les intercommunalités est relativement ventilé :

- 27 Epl ont un actionnaire intercommunal détenant 0 à 25% du capital ;
- 22 Epl ont un actionnaire intercommunal détenant 25 à 50 % du capital ;
- 26 Epl ont un actionnaire intercommunal détenant 50 à 75% du capital ;
- 27 Epl ont un actionnaire intercommunal détenant 75 à 100 % du capital ;
- Aucune Epl n'a d'actionnariat 100% intercommunal.

²⁰ ANCORIS, SCET, « Baromètre de l'attractivité des territoires, deuxième édition : naviguer en mer agitée », 2025. [Disponible en ligne.](#)



Cartographie des Epl intercommunales dans le secteur du développement économique et de l'industrie en 2024. Source : FedEpl. Cliquer sur la carte pour accéder à la version interactive.

A titre d'illustrations, pour accompagner les collectivités, les programmes « Territoires d'industrie » et « Rebond industriel » ont notamment été mis en place. Lancé en 2018, le programme national « Territoires d'industrie » est une stratégie de reconquête industrielle par et pour les territoires. Les Territoires d'industrie bénéficient d'un panier de services, mis à disposition par l'État, les Régions et les opérateurs pour les soutenir dans l'élaboration et la mise en œuvre de leur plan d'actions. Le programme a été reconduit pour une deuxième phase sur la période 2023-2027. Par ailleurs, un autre programme de l'Etat dit « Sites clefs en main » vise à accélérer l'implantation des activités industrielles en réalisant en amont de leur aménagement les études environnementales et archéologiques par l'État. Ces travaux, la plupart du temps réalisés par les intercommunalités, qui ont la charge de la gestion des zones d'activités économiques, permettent de réduire de 1 à 2 ans les délais d'implantation, sans réduire les exigences environnementales²¹.

²¹ Intercommunalités de France, « 55 sites clefs en mains : Les intercommunalités mobilisées pour la réindustrialisation », publié le 17/04/2024, consulté le 3/03/2025. Disponible [en ligne](#).

Les compétences des intercommunalités en termes de développement économique portent principalement sur la création, l'aménagement et la gestion des ZAE ; la mise en œuvre d'actions de développement économique sous réserve du respect du SRDEII (Schéma Régional de Développement Economique d'Innovation et d'Internationalisation) ; le déploiement d'aides à l'immobilier d'entreprise. Les lois MAPTAM et NOTRe ont clarifié le rôle de chaque échelon territorial en confiant spécifiquement le développement économique aux régions et aux intercommunalités. Depuis, les intercommunalités se dotent quasiment toutes d'un service pleinement en charge du développement économique. Ainsi, en 2022, 91 % des intercommunalités disposent d'un service économique, soit 100 % des communautés d'agglomération et du grand urbain, et 87 % des communautés de communes²². Néanmoins, la mise au point de stratégies d'accompagnement et l'acquisition des moyens pour les mettre en œuvre (contrôle du foncier par les intercommunalités par exemple) sont des opérations longues et complexes. Les leviers actuels apparaissent souvent lourds et difficiles à actionner au niveau du « bloc local » pour développer des stratégies foncières et mettre en place des opérations d'aménagement souvent longues et coûteuses.

Les Epl ou des filiales patrimoniales peuvent également porter des actifs immobiliers stratégiques pour le territoire. En sécurisant la capacité du territoire à accueillir de nouveaux projets d'envergure, les Epl jouent un rôle pivot dans l'implantation d'activités industrielles. De la résorption des friches industrielles au portage des nouveaux murs, les Epl sont capables d'intervenir sur toute la chaîne de valeur pour accompagner les collectivités et les industriels dans leurs projets.



SAEM'ALÈS



La SAEM'ALÈS (Société Anonyme d'Économie Mixte d'Alès Agglomération) contribue depuis plus de 30 ans à l'attractivité et à la compétitivité économique d'Alès Agglomération. Alès Agglomération est le premier actionnaire de la structure (80%), suivie par la CCI du Gard (8%), la Région Occitanie (3%) et plusieurs actionnaires privés (9%).

La Sem a été créée à la fin des années 1990 pour faire face à l'arrêt du dernier puit de mine. Les élus locaux ont souhaité que cette structure accompagne le développement économique, afin d'éviter de voir l'ensemble de activités économiques périlcliter et la ville perdre ses emplois industriels. En effet, la reconversion industrielle initiée dans les années 1990 s'est traduite par la disparition d'entreprises traditionnelles et une intense mobilisation locale pour développer et attirer des entreprises positionnées sur des secteurs d'avenir. Faute d'offres immobilières adaptées (non obsolète et locative) et disponibles sur le territoire, les entreprises se sont tournées vers la collectivité pour lui demander d'apporter une réponse à cet état de carence. La SAEM'ALÈS est ainsi intervenue directement pour le compte d'entreprises locales afin d'apporter des réponses immobilières adaptées à leurs besoins. Elle est ainsi aujourd'hui propriétaire d'un parc de 8 300 m² de bureaux. Ses missions principales sont d'accueillir et d'accompagner les entreprises dans leur phase de création, de développement ou d'implantation, en leur proposant des locaux et des services adaptés à leurs besoins, telle que la location, sous forme de baux précaires, de bureaux et d'ateliers à destination d'entreprises de tous secteurs, de sociétés innovantes ou encore de sociétés spécialisées dans les énergies renouvelables, l'éco-construction et les bio-matériaux.

La Sem intervient également sur d'autres opérations, comme dans un projet de régénération d'un quartier NPRNU dans lequel elle porte 5 400 m² d'activités économiques (3 900 m² de bureaux, 1 000 m² de centre de formation et 500 m² de commerces et rez-de-chaussée actifs).

²² Intercommunalités de France, « Etude quinquennale économie », publié le 15/11/2022, consulté le 3/03/2025. Disponible en [ligne](#).

La Sem, en tant qu'outil polyvalent de l'agglomération, entend également se positionner sur le marché du logement pour combler le manque lié à la faiblesse des acteurs privés sur le territoire et proposer des logements et des services au même titre qu'elle contribue à favoriser le développement des emplois sur le territoire. Elle intervient en lien étroit avec la Spl Alès Cévennes (aménagement, construction et tourisme) qui est constituée avec la même gouvernance pour accompagner la dynamique du territoire, la préservation du cadre de vie pour ses habitants et son attractivité pour les entreprises et les touristes dans les Cévennes.

Les actions de la Sem portent leurs fruits : bien que la localisation d'Alès présente certaines contraintes en termes d'accès routier, le territoire reste très attractif auprès des entreprises. Alès a su conserver son tissu industriel ainsi que sa main d'œuvre, qui en font aujourd'hui la deuxième ville industrielle d'Occitanie. Par ailleurs, ces efforts se répercutent également sur l'attractivité du territoire, Alès est actuellement la deuxième ville de 45 000 habitants avec la plus grande progression démographique.



La grappe SEDIA

La grappe Sedia et ses filiales interviennent en matière d'aménagement et de construction sur tout le territoire franc-comtois avec un actionnariat réunissant les départements du Doubs, du Jura et de la Haute-Saône ainsi que plusieurs de leurs intercommunalités parmi lesquelles le Grand Besançon, Pays de Montbéliard Agglomération ou encore le Grand Dôle.

Sur le plan industriel, en sa qualité de concessionnaire de la communauté d'agglomération du Pays de Montbéliard, Sedia a aménagé la zone d'activités Technoland II à Montbéliard et à ce titre, a cédé un terrain de plus de 2 ha à une société de projet détenue par les Sem PMIE (Pays de Montbéliard immobilier d'entreprise) et Sedia. Cette société a construit une halle industrielle de 16 500 m² accueillant les activités de production de systèmes d'échappement automobiles et l'espace dédié à l'industrialisation en séries de réservoirs à hydrogène, un tunnel logistique de 4 000 m², un espace tertiaire sur 2 000 m² et une chaufferie biomasse. Elle l'a cédé à une société patrimoniale composée notamment de la Sem PMIE, de la Banque des territoires et de la société Forvia qui est locataire et utilisatrice du site.

Ce bâtiment est remarquable en ce qu'il est le 1er site industriel en France et le deuxième en Europe à être certifié BREEAM Excellent (« Building Research Establishment Environmental Assessment Method » est un standard de certification britannique relatif à l'évaluation environnementale des bâtiments, c'est la certification la plus répandue à l'international) grâce à ses fortes performances environnementales :

- récupération des calories industrielles par des échangeurs en toiture limitant le recours aux deux chaufferies biomasse nouvelle génération,
- parc photovoltaïque de 300 kWc en toiture en autoconsommation, calibré sur le talon du site,
- limitation des consommations d'eau grâce à la récupération des eaux de pluie pour alimenter un système d'eaux grises pour les chasses d'eau et les eaux de nettoyages.

Il conforte l'implantation de la filière automobile dans le Pays de Montbéliard en offrant une solution immobilière idoine à l'un des principaux sous-traitants des constructeurs.

Cet exemple démontre avec quelle efficacité l'économie mixte locale peut ainsi combiner et articuler l'action d'une Sem inter-départementale avec celle d'une Sem intercommunale pour porter des projets industriels.

2.6 Alimentation : promouvoir la transition alimentaire

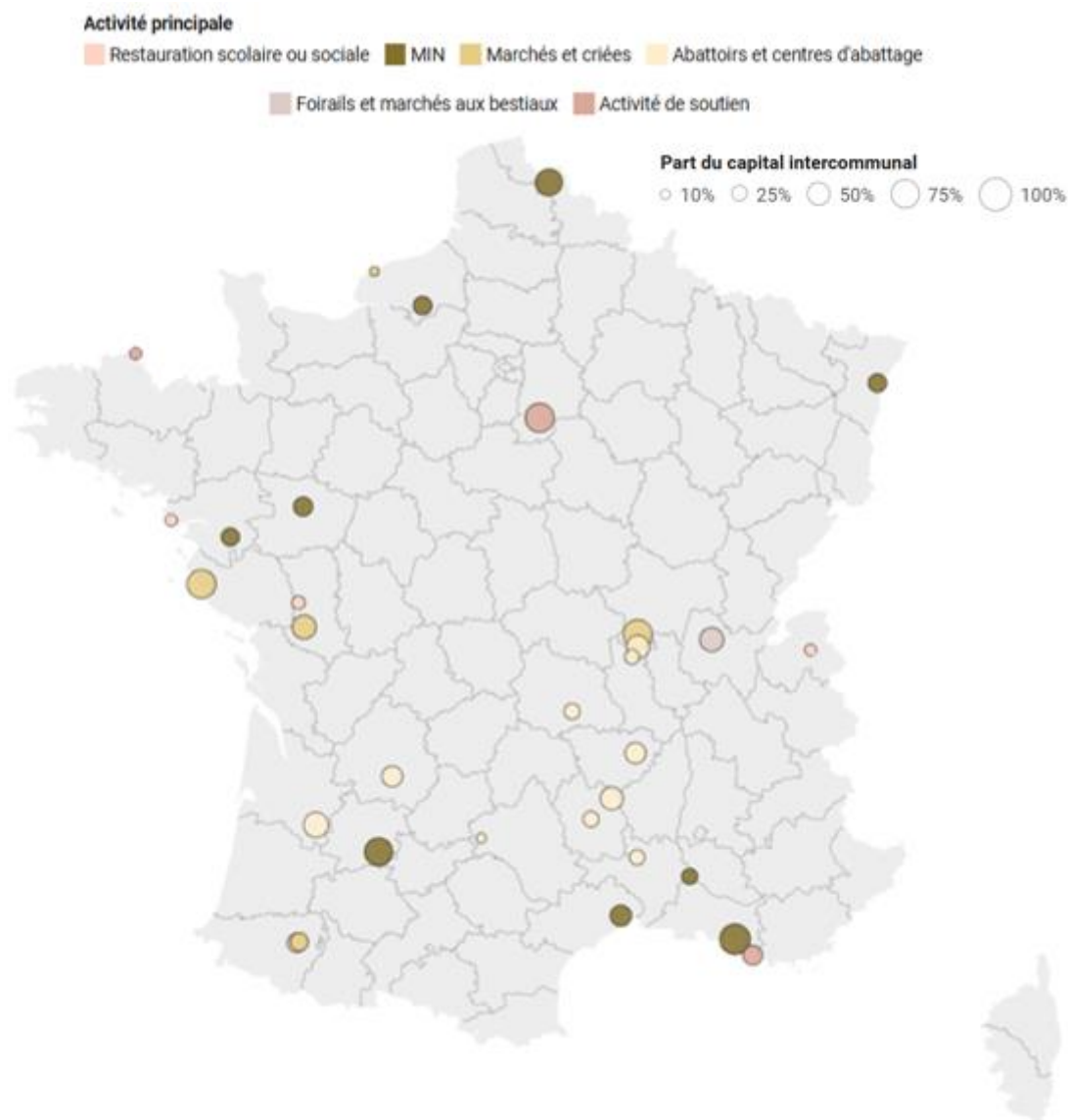
La filière de l'alimentation fait face à de nombreux défis, dont notamment son accessibilité et l'amélioration de sa conciliation avec l'environnement. Bien que présentes de manière limitée dans ce secteur, les Epl peuvent jouer un rôle pour proposer des mutations vers des modèles de production et de distribution plus équitables et plus locaux. La volonté politique est de favoriser davantage les produits locaux, souvent « bio » ou de saisons et ainsi favoriser les circuits-courts et préserver les espaces agricoles et la qualité des sols. D'autre part, la transformation et préparation alimentaire sont devenues des vecteurs d'amélioration du bien-être de la population. L'objectif est de permettre aux habitants d'avoir accès à une alimentation saine, équilibrée et diversifiée, tout en limitant le gaspillage alimentaire.

La loi dite « Egalim » du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous et les lois Egalim II et III qui l'ont suivie sont venues structurer la stratégie alimentaire des territoires. Plus précisément, la loi Egalim poursuit plusieurs objectifs : rémunérer justement les producteurs, renforcer la qualité sanitaire, environnementale et nutritionnelle des produits alimentaires, favoriser une alimentation saine, sûre et durable pour tous, renforcer les engagements sur le bien-être animal et réduire l'utilisation du plastique dans le domaine alimentaire. Depuis le 1er janvier 2022, il est imposé à la restauration collective publique de proposer au moins 50% de produits durables et de qualité dont au moins 20% de produits bio.

Si l'Union européenne et les Etats sont les principaux acteurs de la réglementation et de l'organisation de la transition alimentaire, le rôle des acteurs locaux dans la mise en action des territoires est important. A titre d'illustration, au niveau du « bloc local », les communes et les intercommunalités assurent la gestion entière du service de restauration pour les enfants du 1er cycle, les centres de loisirs et les crèches, les personnes âgées et les personnels de la collectivité. Par ailleurs, sous l'effet de la loi NOTRe et des budgets contraints, la création de services mutualisés de restauration s'accroît, sous différentes formes : syndicat intercommunal de restauration, conventions de moyens techniques ou humains partagés entre collectivités, service commun de restauration à l'échelle de l'agglomération ou encore création d'Epl. Pour intervenir sur la transition alimentaire, les intercommunalités peuvent développer une diversité d'activités : mise en place de régies agricoles, création de marchés de producteurs, financement de légumeries ou de cuisines centrales, création de plateformes ou cartes interactives des producteurs ou amélioration de la restauration collective et notamment la restauration scolaire (crèche, maternelle, primaire, collège, lycée, université) et la restauration médico-sociale (hôpitaux, maisons de retraite).

Actuellement, on dénombre 33 Epl avec un actionnariat intercommunal intervenant dans le secteur de l'alimentation (gestion de MIN, de marchés et de créés, d'abattoirs, de foirails ou d'activité de soutien à la filière alimentaire). 32 sont localisées en métropole et 1 en outre-mer. Le montant de la prise de participation par les intercommunalités est généralement limité :

- 11 Epl ont un actionnaire intercommunal ayant 0 à 25% du capital ;
- 11 Epl ont un actionnaire intercommunal ayant 25 à 50 % du capital ;
- 5 Epl ont un actionnaire intercommunal ayant 50 à 75% du capital ;
- 6 Epl ont un actionnaire intercommunal ayant 75 à 100 % du capital ;
- Aucune Epl n'a un actionnariat 100% intercommunal.



Cartographie des Epl intercommunales dans le secteur de l'alimentation en 2024. Source : FedEpl. Cliquer sur la carte pour accéder à la version interactive.

Les collectivités, et notamment les intercommunalités structurent leur action par un Projet Alimentaire Territorial (PAT). Plus précisément, les PAT ont pour objectif de relocaliser l'agriculture et l'alimentation dans les territoires en soutenant l'installation d'agriculteurs, les circuits courts ou les produits locaux dans les cantines. Pour ce faire, les intercommunalités disposent d'une position privilégiée pour concevoir et fédérer les acteurs locaux autour d'un projet de résilience alimentaire territoriale, en raison de leurs compétences et de leur capacité à intervenir sur tous les domaines ayant trait de près ou de loin à l'alimentation : planification et aménagement urbain, développement économique et agricole, restauration collective, foncier, collecte, gestion et prévention des déchets. Ce sont des acteurs clés pour créer et coordonner des synergies entre les acteurs du système alimentaire, la commande publique et la restauration collective. L'échelle intercommunale est particulièrement intéressante en ce qu'elle permet de mutualiser les investissements pour réaliser des outils de plus grande ampleur ou nécessitant des investissements conséquents et assurer un seuil de production et donc de rentabilité suffisante : cuisine centrale, légumerie, etc.

En 2016, la régie directe représentait 59% des repas distribués dans le domaine de la restauration collective, démontrant le fort recours à la régie par les collectivités. Néanmoins, les collectivités se reposent également sur les Epl pour développer des outils permettant d'assurer l'approvisionnement local,

la conservation des aliments, ou encore la logistique. Pour épauler les intercommunalités dans ces tâches, les Epl peuvent apporter des solutions concrètes aux collectivités.

Ainsi, dans la restauration collective, le champ d'action des Epl est très vaste : gestion des cantines, préparation des repas pour différentes structures (Ephad, restaurants d'entreprises, crèches, centres de loisirs), portage à domicile pour le compte des CCAS, gestion d'espaces événementiels. Aussi, les Epl ont la possibilité de structurer la production locale à travers une plateforme alimentaire intercommunale pour réaliser des achats groupés, opérer la logistique et la transformation industrielle de produits bruts et transformés. Les Epl, et en particulier les Spl, peuvent également mobiliser la restauration collective comme outil de transformation des pratiques et de structuration de filière pour soutenir le développement de produits locaux sur les territoires.



« Les élus sont les entrepreneurs du service public. La Spl agit en fonction de leurs ambitions. »

*Boris PETRICIEN, Directeur Général
SOGES*

Enfin, il convient de mentionner le rôle spécifique des Marché d'Intérêt National (MIN). Actuellement, 12 des 17 MIN français sont gérés par des Sem. Les MIN peuvent être des outils puissants et structurants de reterritorialisation de la consommation de produits agricoles.



SOGES : un service de restauration collective à l'échelle intercommunale



La SOGES (Société de Gestion d'Équipement du Sud de la Martinique) a été créée en 2016 pour permettre à la communauté d'agglomération de l'Espace Sud de reprendre la main sur son service public de la restauration scolaire du 1^{er} degré anciennement délégué à des sociétés de restauration collective. La Spl gère, principalement trois cuisines centrales intercommunales produisant au total 8 500 repas par jour et approvisionne 63 réfectoires, et, aussi divers équipements sportifs communautaires dont une piste cyclable en site clos, une piscine intercommunale et un centre nautique municipal.

La Spl emploie plus d'une centaine de salariés et possède en 2024 un chiffre d'affaires annuel de 12 millions d'euros environ. Elle est présidée par le président de l'agglomération, M. André LESUEUR.

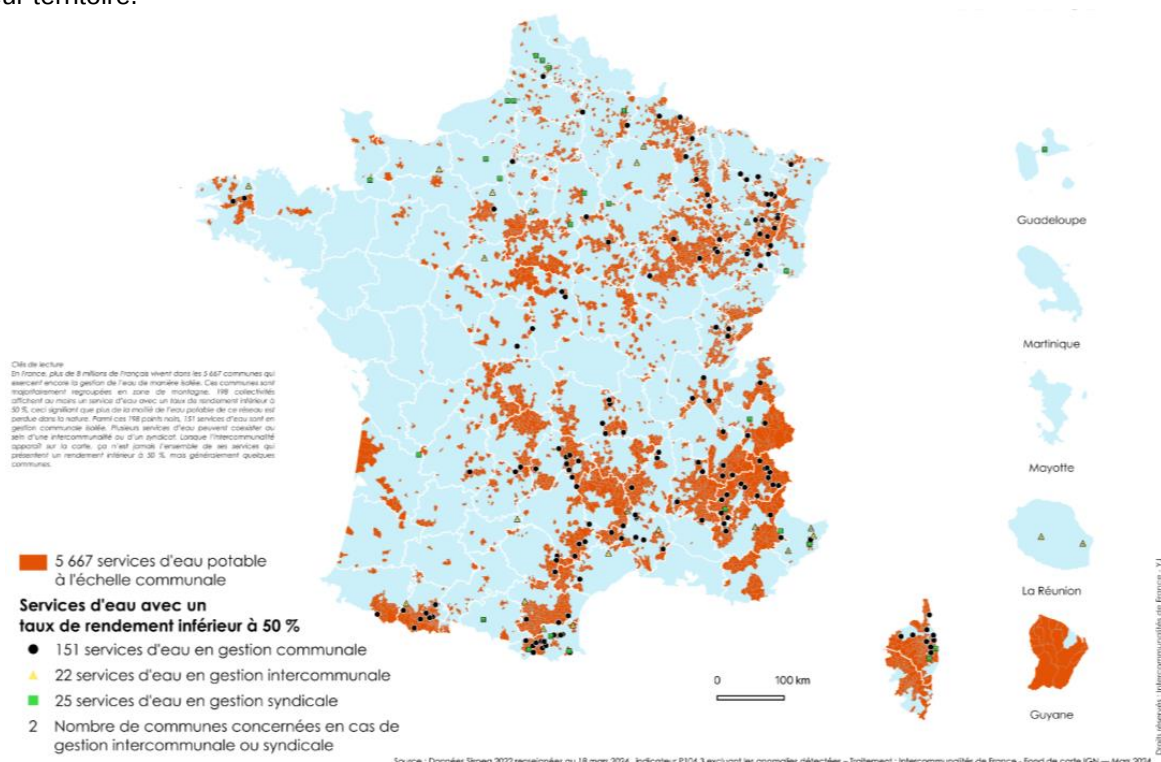
Initialement créée avec 2 actionnaires, la communauté d'agglomération de l'Espace Sud Martinique (CASEM, 90%) et la commune des Anses (5%), l'actionnariat s'est élargi en 2022 avec l'entrée au tour de table de la ville du François (5%). La Spl soutient l'arrivée de nouveaux actionnaires communaux qui peuvent solliciter la Spl pour bénéficier de services de portage de repas à domicile pour les personnes âgées (ce service est d'ores et déjà assuré pour les communes des Anses d'Arlet et du François). 3 autres communes souhaitent entrer au capital de la Spl notamment pour bénéficier de ce service. Ainsi, la présence d'actionnaires divers n'est en rien un frein à l'activité de l'Epl. Au contraire, pour la structure agissant au nom et pour le compte de ses actionnaires, la multiplication et la diversification des actionnaires représentent une opportunité de développement des activités.

La présence de l'intercommunalité au tour de table est un facteur de bon fonctionnement des activités, et ce pour plusieurs raisons. Les dissensions au sein de l'intercommunalité sont peu nombreuses et n'ont historiquement pas affectées l'activité de la Spl car la culture intercommunale est forte et historique sur le territoire (le premier SIVOM date de 1977). De plus, il n'existe pas de disparités d'intervention sur le territoire intercommunal, puisque toutes les communes bénéficient du service de restauration scolaire.

Enfin, une intervention à l'échelle intercommunale présente des avantages concernant la restauration collective. Elle permet de réaliser des appels d'offres pour de plus gros volumes de denrées alimentaires, ce qui représente un levier sur les prix et une possibilité d'influencer les productions (biologique, de saison, etc.) ; elle permet d'investir en commun dans un outil et d'optimiser plus facilement les investissements (projet cuisine centrale, légumerie, etc.) ; elle simplifie et centralise les commandes auprès des producteurs, qui peuvent répondre en groupement aux appels d'offres. Par ailleurs, il existe des enjeux spécifiques liés à l'alimentation aux Antilles et à la Martinique, qui justifient d'autant plus une intervention à une échelle intercommunale : des difficultés à produire du fait des sols pollués au chlordécone, une forte dépendance aux importations pour les denrées alimentaires, une diminution de la pêche locale, etc. L'ensemble de ces facteurs contribuent à fragiliser et limiter les capacités d'autonomie alimentaire sur le territoire. De surcroît, la population insulaire est vieillissante ; en 2032 la Martinique sera un des territoires les plus vieux de France, la demande de portage des repas à destination des personnes âgées vivant à domicile devrait donc croître et bénéficier à la dynamique de croissance de l'Epl.

2.7 Eau et assainissement : exploiter et préserver une ressource de plus en plus rare

Face à la raréfaction de la ressource en eau, la sobriété hydrique est devenue une nécessité. Cette sobriété passe par différents leviers : réduire les fuites sur le réseau (40 % des réseaux ont plus de 50 ans alors que leur durée de vie moyenne est comprise entre 60 et 80 ans), accompagner l'ensemble des usagers dans l'adoption de pratiques de consommation plus économes, valoriser les eaux non conventionnelles pour réduire les prélèvements et améliorer la qualité de l'eau en limitant les pollutions diffuses. Ces interventions permettent également de limiter l'érosion de la biodiversité. L'eau est donc redevenue un sujet central des politiques publiques locales. Les récents épisodes de sécheresses et d'inondations ont souligné qu'il était nécessaire de mieux anticiper la gestion quantitative de cette ressource, impliquant pour les collectivités le besoin de développer des solutions adaptées aux enjeux de leur territoire.



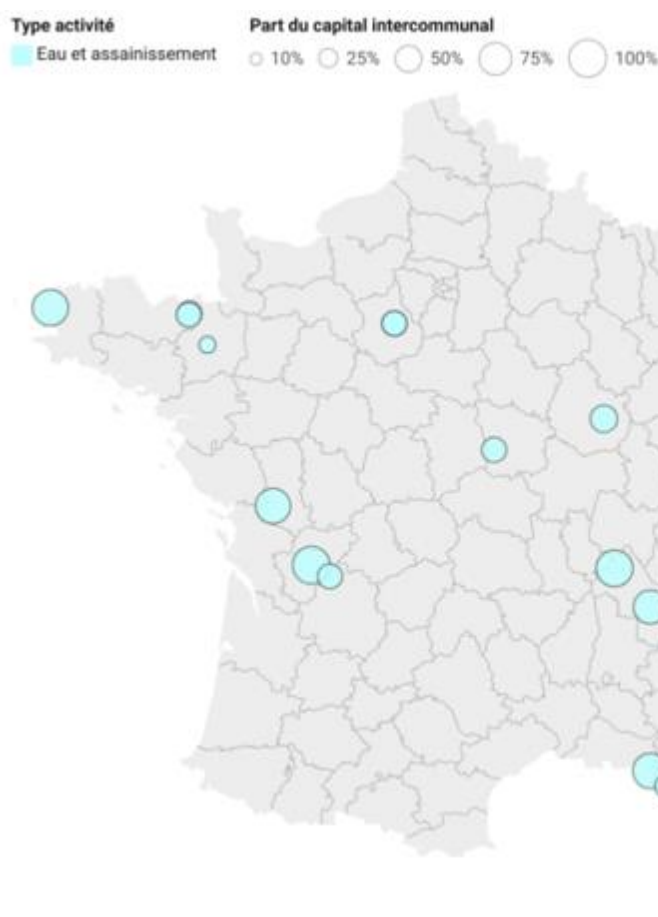
Cartographie du croisement entre les services d'eau communaux et leur taux de rendement en 2024. Source : Intercommunalités de France.

Dans le cadre de la planification écologique, un plan d'action pour une gestion résiliente et concertée de l'eau a été publié en 2023. Ses 53 mesures sont structurées autour de 3 axes majeurs : organiser la sobriété des usages pour tous les acteurs ; optimiser la disponibilité de la ressource ; préserver la qualité de l'eau. Ce plan permet également d'améliorer la réponse face aux crises de sécheresse.²³

Pour accompagner les territoires dans la gestion de cette ressource, les Epl sont d'ores et déjà présentes dans le grand cycle (répartition de l'eau entre ses différents usages) comme dans le petit cycle de l'eau (la distribution de l'eau potable et son assainissement). Le secteur de l'eau et de l'assainissement est marqué par une pluralité d'intervention : les trois types d'Epl, Sem, Spl et SemOp, sont mobilisés.

Actuellement, 19 Epl avec un actionnariat intercommunal interviennent dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, dont 17 en métropole et 2 en outre-mer. Le montant de la prise de participation par les intercommunalités est réparti comme suit :

- 3 Epl ont un actionnaire intercommunal détenant 0 à 25 % du capital ;
- 9 Epl ont un actionnaire intercommunal détenant 25 à 50 % du capital ;
- 1 Epl a un actionnaire intercommunal détenant 50 à 75 % du capital ;
- 5 Epl ont un actionnaire intercommunal détenant 75 à 100 % du capital ;
- 1 Epl a un actionnariat 100 % intercommunal.



Cartographie des Epl intercommunales dans le secteur de l'eau et l'assainissement en 2024. Source : FedEpl. Cliquer sur la carte pour accéder à la version interactive.

²³Gouvernement. « 53 mesures pour l'eau, plan d'action pour une gestion résiliente et concertée de l'eau », 2023. Disponible en [ligne](#).

Face à ces enjeux, l'intercommunalité a un rôle à jouer. Aujourd'hui, les intercommunalités sont compétentes pour la GEMAPI (gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations), la gestion des eaux pluviales urbaines (à l'exception des communautés de communes). Le transfert des compétences eau et assainissement est clair pour certaines collectivités ; pour d'autres, il est encore en suspens à l'heure de la rédaction du présent guide. Un temps envisagé, le transfert de toutes les compétences vers les intercommunalités y compris pour les communautés de communes s'agissant de la distribution de l'eau potable et de l'assainissement collectif d'ici le premier janvier 2026 serait partiellement abandonné au profit de la possibilité pour les communes n'ayant pas encore transféré leurs compétences de continuer à les exercer à leur échelon.

Il demeure que pour répondre aux crises une politique globale de l'eau à l'échelle de bassins territoriaux cohérents est indispensable. En outre, pour que cette politique soit globale, il est nécessaire de la penser en lien avec l'urbanisme, l'aménagement, le développement économique ou encore la gestion des déchets, autant de sujets pour lesquels les intercommunalités exercent déjà des compétences. Par ailleurs, l'eau est un bien commun qu'il convient de gérer à l'échelle intercommunale afin d'assurer une solidarité territoriale autour de cette ressource. Enfin, la gestion intercommunale permet de mutualiser les coûts d'investissement et de gestion. Sous réserve d'exceptions, cette échelle semble ainsi la plus adaptée pour construire des politiques transversales cohérentes. D'ailleurs, en 2024, 607 intercommunalités sur 1254, représentant plus de 8 Français sur 10, exercent la compétence eau potable, soit 48 %. De même, 56 % des intercommunalités exercent la compétence pour l'assainissement collectif²⁴.

Fortes de leur expérience, les Epl ont démontré une capacité à s'adapter aux enjeux complexes du secteur mais également à innover (en ayant, par exemple, recourir aux technologies de connectivité pour le télérelevé des compteurs d'eau). Enfin, dans un marché dominé par de grands groupes nationaux, les Epl se démarquent de leurs concurrents car elles permettent une gestion du service transparente et une maîtrise des réseaux par les collectivités.

Enfin il peut être observé que plusieurs collectivités optent pour la SemOp. L'avantage principal de la SemOp est de permettre à la collectivité de se réappropriier la gestion de l'eau et de l'assainissement, sans pour autant en porter tous les risques et de pouvoir faire appel à un privé le cas échéant majoritaire au capital de la structure créée lors de la contractualisation. Ce modèle comme les autres structures Sem ou Spl permet également de bénéficier de plus de flexibilité par l'application du Code de commerce. Si le risque économique est pour partie porté par la Collectivité, la structure SemOp (mais également la Sem) distribue des dividendes si le résultat est excédentaire à la Collectivité (mais aussi partage les pertes, dans le cas d'un résultat déficitaire). Cette gestion hybride permet aussi aux élus ou leurs représentants de siéger dans les instances de décision, ce qui facilite le contrôle technique et financier de l'exécution du service.



Dionéo



Dionéo est une SemOp chargée de la gestion de l'eau pour la ville de Saint-Denis à la Réunion. Elle compte deux actionnaires à son capital : la ville de Saint-Denis (34%) et Runéo, filiale de Veolia. Bien que la commune de Saint-Denis fasse partie de la CINOR (Communauté Intercommunale du Nord de la Réunion) avec les villes de Sainte-Marie et de Sainte-Suzanne, elle est la seule à avoir re-

recours à une SemOp. Les deux autres communes continuent d'assurer la gestion de l'eau par le biais d'une délégation de service public avec un opérateur économique. La SemOp a été constituée en juin 2023 pour une durée de 7 ans et demi, soit jusqu'en 2030.

²⁴ Intercommunalités de France, « Gestion de l'eau : une carte des points noirs en termes de fuite », publié le 22/03/2024, consulté le 28/01/2025. Disponible [en ligne](#).

La Ville de Saint-Denis a choisi d'expérimenter la gestion du service par une SemOp car cet outil permet de combiner les capacités techniques et l'expertise du privé avec la connaissance fine du terrain et la relation privilégiée avec les administrés de la Collectivité. De plus, la SemOp permet aux élus de garder un meilleur contrôle sur la gestion du service, et ceci est d'autant plus important que la gestion de l'eau est devenue un enjeu toujours plus prégnant, du fait de sa raréfaction et de l'augmentation des coûts de traitement. Par ailleurs, la Réunion fait face à des événements exceptionnels (cyclones, sécheresses), qui nécessitent en période de crise un travail main dans la main entre acteur privé et public. D'un côté, les élus locaux, grâce à leur connaissance du terrain, font remonter rapidement les difficultés rencontrées par les administrés en précisant les interventions prioritaires. De l'autre, Runéo met à l'œuvre ses compétences techniques et organisationnelles pour répondre au mieux aux priorités remontées par les élus et aux besoins des usagers.

Pour fonctionner au mieux, une bonne entente entre acteurs privés et publics est nécessaire. Cette relation se construit notamment grâce à des échanges réguliers. Au sein de Dinoéo, les différents représentants de la structure se réunissent très régulièrement à raison de 11 fois par an (1 assemblée générale annuelle, 4 conseils d'administration et 6 comités de direction).

Bien que les 3 communes de la CINOR aient opté pour des modes de gestion différents, elles échangent régulièrement afin de constituer une vision commune sur le sujet. Les 3 collectivités ont d'ailleurs travaillé de concert à l'animation d'une conférence de presse portant sur la nécessité d'investir dans l'eau, ainsi qu'à la rédaction d'un schéma directeur de l'eau potable.

D'ici la fin de la concession, le bilan tiré du recours à la SemOp permettra de reconduire ou non l'outil à l'échelle de la commune de Saint-Denis, voire d'étendre son territoire d'intervention à l'ensemble des communes de la CINOR. Néanmoins, l'extension éventuelle du périmètre d'intervention de la SemOp nécessitera de prendre en compte certaines différences entre les 3 communes : montant investi dans les réseaux et donc degré de vétusté de ces derniers, réserve en eau, coûts des travaux variables en fonction du contexte (urbain dense ou rural), etc.



« Le plus important pour qu'une SemOp fonctionne bien, c'est l'implication de toutes les parties prenantes. En tant qu'opérateur, il est très important de pouvoir échanger régulièrement avec le donneur d'ordre et de présenter les chiffres, de montrer l'avancement des différents dossiers et aussi de partager les difficultés. »

Stéphane Laurent Directeur Général de Dinoéo et de Runéo.

2.8 Habitat : adapter l'offre de logements

Le logement constitue un enjeu majeur pour l'attractivité des villes et les intercommunalités sont désormais des acteurs clefs de la politique du logement. Les acteurs publics doivent faire face à des défis considérables : il existe plus de 9 millions de mal-logés en France et plus de 2 millions de demandeurs de logements sociaux pour 400 000 attributions annuelles avec des durées d'attente de plusieurs années dans les grandes villes. De plus, une part importante du parc de logements sociaux a besoin d'être rénovée, à la fois pour diminuer la précarité thermique des bâtiments, mais également pour adapter les logements aux nouveaux besoins et contraintes de leurs occupants. En effet, l'évolution de la démographie et de la durée de vie affecte la gestion des logements par les organismes bailleurs. Ainsi, il est nécessaire d'adapter les logements aux personnes âgées et d'anticiper des locations plus longues, ainsi qu'une rotation plus limitée des logements sociaux. En outre, il faut parfois adapter les logements aux contraintes climatiques, et par exemple limiter l'effet d'îlot de chaleur. Enfin, la raréfaction du foncier, ainsi que la mise en œuvre du ZAN affecte également la création de nouveaux logements, tout comme l'augmentation des coûts de construction. Dans ce cadre, les bailleurs sociaux, dont des Epl, sont contraints de modifier ou de repenser leurs modèles économiques.



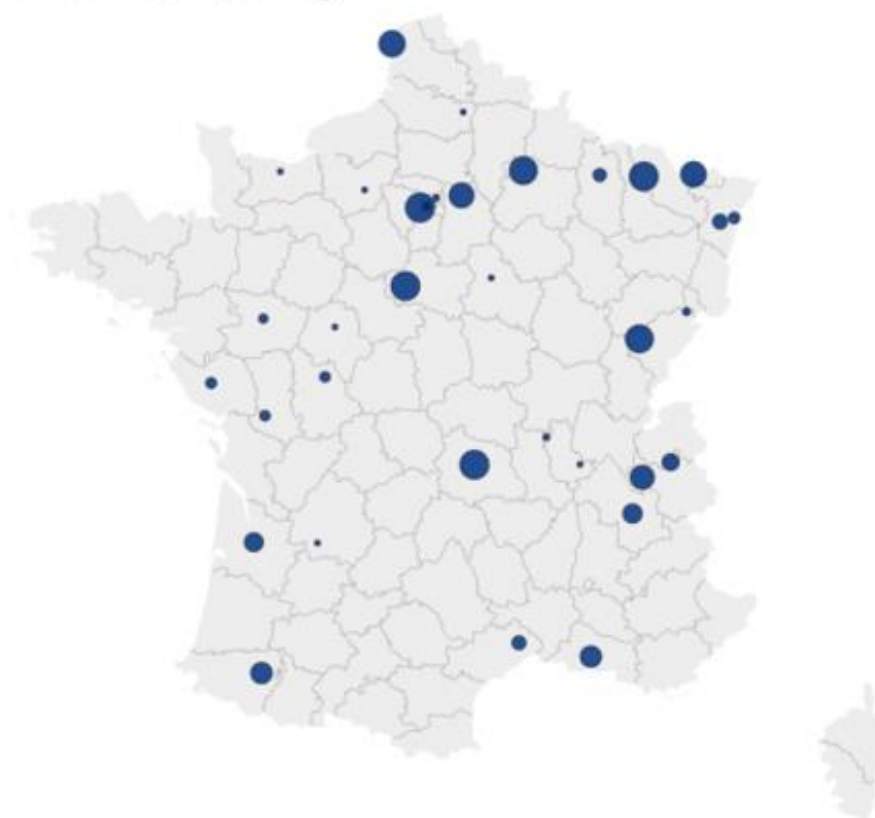
« Il y a une crise du logement face à laquelle les acteurs publics comme privés sont désemparés. Il faut répondre à des enjeux environnementaux nouveaux : logements vacants, friches, sobriété foncière, évolution du littoral, etc. Cela met au premier plan le bloc local que sont les communes et les intercommunalités. Il faut une approche à l'échelle des bassins de vie. »

Jérôme BALOGÉ, Maire de Niort, Président de la communauté d'agglomération du Nior-tais.²⁵

De nombreuses intercommunalités se reposent déjà sur leurs Epl pour intervenir sur des sujets liés à l'habitat, notamment par la construction et / ou la gestion de parcs de logements sociaux, mixtes ou en accès libre. Actuellement, 37 Epl avec un actionnariat intercommunal interviennent dans le secteur de l'Habitat. 34 sont localisées en métropole et 3 en outre-mer. Le montant de la prise de participation par les intercommunalités est généralement limité :

- 22 Epl ont un actionnaire intercommunal ayant 0 à 25% du capital ;
- 4 Epl ont un actionnaire intercommunal ayant 25 à 50 % du capital ;
- 5 Epl ont un actionnaire intercommunal ayant 50 à 75% du capital ;
- 6 Epl ont un actionnaire intercommunal ayant 75 à 100 % du capital ;
- Aucune Epl n'a un actionnariat 100% intercommunal.

Part du capital intercommunal
 ○ 10% ○ 25% ○ 50% ○ 75% ○ 100%



Cartographie des Epl intercommunales dans le secteur de l'habitat en 2024. Source : FedEpl. Cliquer sur la carte pour accéder à la version interactive.

²⁵ Extrait issu d'une interview tournée le 12 octobre à Orléans, où se déroulait la 33ème Convention des Intercommunalités de France.

À la faveur de plusieurs textes de loi récents (ENL, ALUR, Égalité et Citoyenneté), un nombre croissant de compétences a été confié aux intercommunalités, placées en situation de responsabilité dans des domaines structurants des politiques du logement : délégation de la programmation des aides à la pierre sur le parc public et le parc privé, pilotage des politiques d'attribution des logements sociaux. Actuellement, la quasi-totalité des intercommunalités sont dotées de la compétence « Habitat » et plus de la moitié a adopté un Programme Local de l'Habitat, c'est un document stratégique de programmation qui inclut l'ensemble de la politique locale de l'habitat : parc public et privé, gestion du parc existant et des constructions nouvelles, populations spécifiques. L'élaboration d'un PLH est obligatoire pour les métropoles, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 30 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants.

Par ailleurs, le dispositif de délégation des aides à la pierre au profit des intercommunalités a connu un vif succès : 89 intercommunalités sont aujourd'hui délégataires des aides à la pierre pour le compte de l'Etat, soit plus d'un tiers de la population du pays²⁶.



« Aujourd'hui il faut devenir non seulement urbaniste mais aussi promoteur, afin de pouvoir accompagner les habitants, mais aussi les inciter à venir sur un territoire. C'est l'enjeu de créer des Epl pour être incitateurs, en lien avec le privé ou en direct avec les SPL, pour engager les financements et répondre à un besoin de logement quand il existe et innover avec des modèles économiques qui feront école à l'échelle du territoire, en partenariat avec des acteurs nationaux qui ont conscience de ces enjeux comme la Banque des Territoires ou Action Logement. »

Jérôme BALOGE, Maire de Niort, Président de la communauté d'agglomération du Niortais²⁷.

De leur côté, les Entreprises publiques locales gèrent plus de 700 000 logements dont 660 000 logements sociaux via 110 Sem bailleurs sociaux, en métropole et dans les Outre-mer. Les Epl sont les seules sociétés capables de produire indifféremment du logement social et libre et de réaliser des programmes d'accession sociale comme classique. Elles peuvent également gérer des locaux commerciaux ou encore mener des opérations d'aménagement : 79 % des Sem ayant une activité de bailleur social exercent également d'autres missions. Par ailleurs, les Epl peuvent jouer un rôle d'incubateur ou de démonstrateur et innover sur les montages opérationnels ou économiques, le recyclage de bâtiments ou l'usage de matériaux recyclés.



Cristal Habitat

Cristal Habitat est une Sem chargée d'une mission d'intérêt général au service de la politique de l'habitat du territoire du Grand Chambéry. Elle intervient sur un parc de 10 500 logements et détient 30% du parc social de l'agglomération. Grand Chambéry est l'actionnaire majoritaire (52,6%), suivi de la Ville de Chambéry (26,7%) et de la Caisse des Dépôts (19,6%). La CCI de la Savoie, la Caisse d'Epargne Rhône-Alpes ainsi qu'Action Logement détiennent également des parts.

²⁶ Intercommunalités de France, « Pour une décentralisation de l'habitat en faveur des territoires », 2023. Disponible en [ligne](#).

²⁷ Extrait issu d'une interview tournée le 12 octobre à Orléans, où se déroulait la 33ème Convention des Intercommunalités de France.

L'Epl intervient à la fois sur demande de l'agglomération et pour répondre aux besoins de ses communes membres. Il demeure que les conditions d'intervention de l'Epl peuvent varier fortement d'une commune à l'autre, les variations du prix du foncier et des loyers pouvant être fortes en fonction de la localisation des logements, ce qui affecte les montages financiers. L'Epl prévoit des niveaux de rentabilité variables en fonction du territoire d'intervention. Ainsi Cristal Habitat est parfois le seul opérateur à intervenir là où les opérateurs privés, mais aussi les acteurs publics régionaux ou nationaux, ne vont pas.



Ces différences d'intervention ne sont pas à l'origine de conflit ou de concurrence au sein de l'outil, puisque les actionnaires partagent une même vision et définissent ensemble la stratégie traduisant cette vision commune. Au cœur de cette vision se trouve la volonté de continuer de faire exister un outil intercommunal fort, porté par les élus et capable d'intervenir sur tout le territoire intercommunal. Dans ce cadre, une attention est portée à garantir une certaine équité d'intervention sur tous les territoires ainsi qu'entre la production

neuve et la réhabilitation.

Plusieurs facteurs concourent à la réussite de l'Epl : d'une part l'alignement de sa gouvernance et la vision partagée par les élus ; et d'autre part, la maturité de l'intégration intercommunale et l'habitude du travail en commun de tous les actionnaires. Il peut être également cité la relation de proximité de l'outil avec les territoires d'intervention, ainsi que sa capacité à proposer des réponses sur-mesure.



« La plus-value de Cristal Habitat par rapport à des opérateurs privés c'est notamment la relation de proximité qu'entretient l'outil avec le territoire, la capacité à produire du sur-mesure et des solutions ad-hoc, ainsi que l'appréciation du temps long nécessaire à l'intervention sur de l'habitat social. Pour Cristal Habitat, « l'échelon du bassin de vie est le plus cohérent pour les politiques publiques de l'habitat, de la mobilité ou encore du commerce. »

Lucas BEAUJOLIN, Directeur Général



« Chaque territoire doit adapter ses outils à ses spécificités. Cristal Habitat s'inscrit dans une stratégie territoriale que l'on a la chance de pouvoir partager entre la ville centre et son agglomération. Nous avons adopté 2 stratégies d'intervention :

- En cœur de ville, une intervention sur les commerces qui a fait ses preuves : en 3 ans, on observe une diminution de la vacance commerciale qui est passée de 11,7% à 9,4%. Le nombre peut paraître faible, mais sur la commune, la différence est physiquement notable.
- Sur l'ensemble de l'agglomération, nous souhaitons apporter une offre d'immobilier d'entreprises : au bout de 3 ans, nous sommes à 90% du plan d'affaires initialement fixé. »

Thierry REPENTIN, Maire de Chambéry, Président du Grand Chambéry.²⁸

²⁸ Intervention dans le cadre du Webinaire de la Banque des Territoires « 3 ans du réseau national des foncières » du 16 septembre 2024. Replay disponible [en ligne](#).

2.9 Commerce : redynamiser les centres-villes

Les tissus commerciaux sont exposés à des transformations rapides auxquelles les acteurs doivent s'adapter : poursuite du mouvement de migration des commerces des centres villes aux zones commerciales périphériques, développement du e-commerce, nouvelles pratiques et nouveaux profils de consommateurs, développement des *darkstores*, désertification des commerces en zones rurales, contraction des zones de chalandise, déconsommation, inflation, développement des circuits-courts, etc. Dans le même temps, ils sont soumis aux évolutions législatives et sociétales liées à la transition écologique. Par exemple, avec l'objectif de zéro artificialisation nette prévu par la loi Climat et Résilience, le foncier commercial devient une ressource précieuse qu'il faudra requalifier, transformer, densifier et renaturer. Aussi, comme tous les autres secteurs, les espaces commerciaux doivent prendre en compte les enjeux environnementaux et devenir des espaces plus sobres, notamment en termes de consommation énergétique, tout en faisant émerger un nouveau modèle d'aménagement commercial durable.

Dans une perspective de redynamisation des centres-villes, la recomposition de l'offre de périphérie au profit des centres-villes/bourgs est un levier majeur. En effet, le commerce est essentiel pour tous les territoires : source d'activité économique, il est aussi un élément de l'animation, de la cohésion et de l'attractivité des bassins de vie. Depuis le 1er janvier 2017, la compétence "politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales" est devenue une compétence obligatoire des communautés de communes dans le cadre de la loi NOTRe. Cette compétence n'a pas de précision légale mais comprend notamment le soutien, l'organisation et la promotion d'événements et d'animations à vocation commerciale ; le soutien, le maintien, le développement et la création de commerces de proximité ou de première nécessité et les études de faisabilité ; le montage, l'animation et le suivi de tous dispositifs en faveur du commerce ; l'encouragement pour la mise en place d'une dynamique d'animation commerciale collective du commerce local et les opérations de restructuration de l'artisanat et du commerce.

Pour accompagner les commerçants et entreprises dans la transition vers un nouveau modèle commercial, les intercommunalités sont donc amenées à jouer un rôle. Elles se sont déjà saisies du sujet et usent de divers outils pour connaître l'évolution de la vacance commerciale sur leur territoire (par le biais d'observatoires par exemple), pour réaliser des acquisitions sur les linéaires commerciaux et contrôler l'évolution des locaux commerciaux (entre-autres via le droit de préemption ou la généralisation des plans locaux d'urbanisme intercommunaux), ou enfin pour animer et faire vivre les réseaux de commerçants.

La création de foncières de redynamisation commerciale permet également aux intercommunalités d'intervenir de manière pérenne et stratégique sur un ensemble d'actifs. Les foncières de redynamisation vont bien au-delà du seul rôle d'investisseur immobilier : elles agissent non seulement sur les commerces mais aussi plus largement sur l'économie de proximité. Elles participent à créer des dynamiques entre commerçants, artisans et clients et plus largement entre tous les acteurs du territoire concernés par le projet.

Grâce à leur connaissance des territoires et de leurs acteurs, les Epl constituent des acteurs privilégiés pour concrétiser les projets de foncières. Dans des domaines où le retour sur investissement est parfois incertain, elles savent définir les bonnes échelles d'intervention, trouver les bons équilibres, adapter les montages et maîtriser les risques grâce à la complémentarité des sources de financement. Lors de la création d'une foncière, il existe plusieurs montages et portages possibles par une Epl. L'activité de foncière peut être portée directement au sein d'une Sem existante, Sem d'aménagement par exemple ou intervenant dans le domaine de l'habitat (bailleur social le cas échéant) et du commerce (option 1), l'activité de foncière peut être portée par une SAS, filiale de Sem, créée à l'occasion (option 2), l'activité de foncière peut être portée par une Sem créée *ad hoc* (option 3).



« Peu de gens connaissent le fonctionnement de l'économie mixte, mais quand ils ont compris les avantages et intérêts de ces structures, alors ils y ont recours. »

Freddy TOINETTE, Directeur Général SEMVIE

Option 1

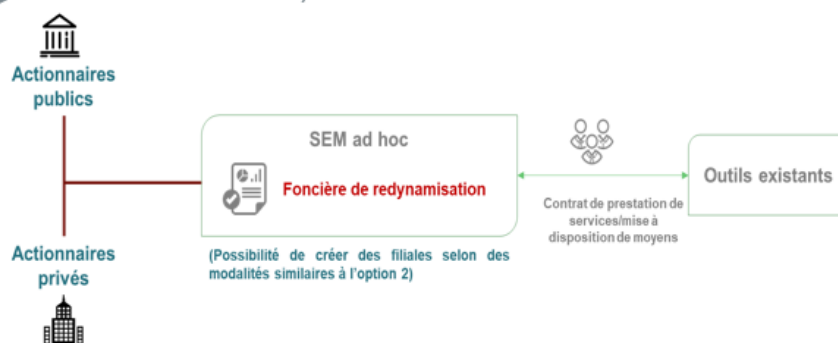
Développement de l'activité foncière en portage direct au sein d'une Société d'Economie Mixte préexistante.

**Option 2**

Création de filiale(s) de type SAS adossée(s) à une SEM préexistante

**Option 3**

Création d'une SEM ad-hoc (en mutualisation possible avec EPL du territoire si existantes)



Hypothèses de création d'une foncière. Source : SCET.

FOCUS : LE RESEAU NATIONAL DES FONCIERES DE LA BANQUE DES TERRITOIRES

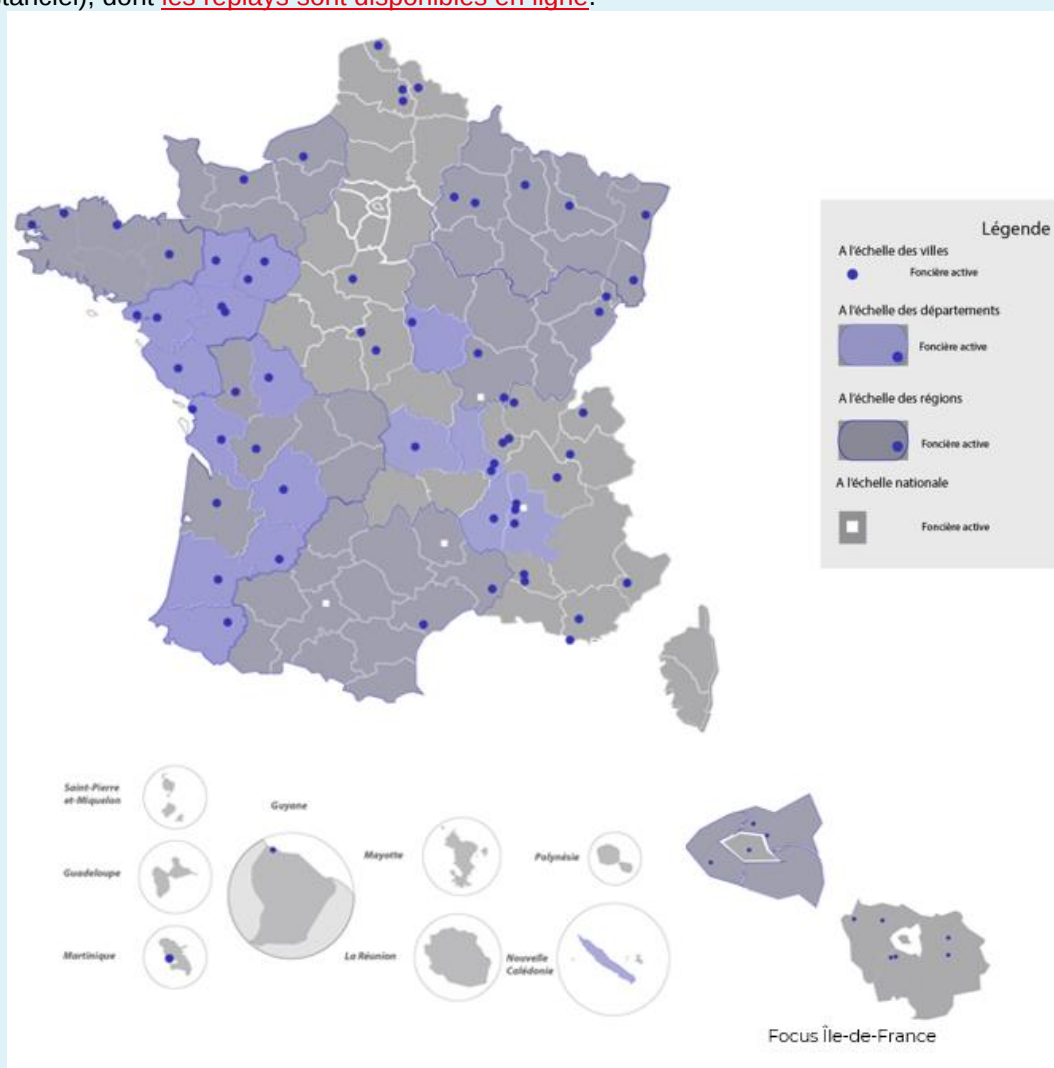
Dans le cadre du Plan de relance, la Banque des Territoires s'est engagée à créer ou structurer 100 foncières de redynamisation, pour soutenir 6 000 commerces et activités de proximité. Afin d'accompagner les collectivités locales, la Banque des Territoires a mis au point une offre globale pour apporter des moyens sur l'ensemble de la chaîne des projets de foncières : ingénierie (12 millions d'euros), conseils, investissement (300 millions d'euros), prêts et solutions bancaires (300 millions d'euros).

De plus, afin d'accompagner la montée en compétences des opérateurs de ces foncières, un réseau national des foncières de redynamisation des territoires a été créé en 2021, en partenariat avec la FedEpl. Ce réseau a plusieurs objectifs :

- Favoriser la circulation des informations entre les différents acteurs et accompagner la montée en compétences des collectivités locales et de leurs opérateurs ;
- Proposer des retours d'expérience et des partages de bonnes pratiques des acteurs de foncières de redynamisation déjà en place, mais aussi des ateliers et des fiches techniques pour faciliter le déploiement des foncières ;
- Accompagner de manière très concrète les collectivités qui souhaitent se doter d'outils pour renforcer l'attractivité de leurs centralités (centres-villes, centres-bourgs...) et accélérer leur redynamisation commerciale ;
- Identifier les partenaires locaux et nationaux comme autant de leviers pour faciliter et accélérer le déploiement des foncières ;
- Centraliser toute l'information liée aux foncières de redynamisation : agenda, actualité du réseau et des politiques publiques.

Ce réseau national propose :

- Un ensemble de ressources (notes de compréhension, fiches techniques, modèles de cahiers des charges, retours d'expérience...) [téléchargeables en libre accès](#).
- Des ateliers opérationnels accueillis au Hub des Territoires tous les 2 à 3 mois (en présentiel ou en distanciel), dont [les replays sont disponibles en ligne](#).



Foncières en activité dont la banque des Territoires est actionnaire en 2024. Source : Banque des Territoires.



SemVie

La SemVie est la Sem historique du territoire de Vierzon, créée en 1991. En 2019, pour faire face aux enjeux de vacance commerciale et au manque d'outil dédié sur le territoire, la Sem a été recapitalisée, avec notamment l'entrée de la Banque des Territoires à son actionnariat. Le capital de la Sem a été augmenté une seconde fois en 2021 pour soutenir son développement. Il est aujourd'hui composé comme suit : la communauté de communes Vierzon Sologne Berry (CCVSB) (47,97 %), la Ville de Vierzon (20,76 %), la Banque des Territoires (20,06%) ainsi que le Crédit Mutuel, le Crédit Agricole Centre Loire, la Sem Territoria et la CCI du Cher (moins de 5% chacun). Le territoire d'intervention de la foncière s'est étendu parallèlement à l'agrandissement de l'intercommunalité (passée de 5 à 16 communes).

Les modalités d'intervention de la foncière sont variées : gestion de concession d'aménagement, acquisition de terrain, achats de locaux à restructurer, réhabilitation de locaux notamment. Elle intervient en cœur de ville, mais également sur des territoires concernés par les programmes Action Cœur de Ville, Quartiers prioritaires de la politique de la ville ou encore le NPNRU. Elle permet la réalisation d'opérations fortement à risques, voire parfois déficitaires, pour lesquelles seul un acteur poursuivant l'intérêt général intervient en s'appuyant le cas échéant sur une péréquation avec d'autres opérations à l'échelle du bilan consolidé de la Sem.

Néanmoins, à Saint-Amand-Montrond, la Sem est intervenue dans un montage expérimental (à la demande de la Banque des Territoires) ayant permis à la collectivité locale de bénéficier de locaux rénovés sans en avoir porté le coût des travaux. La Sem a racheté le local qu'elle loue à la collectivité pour un loyer inférieur correspondant au marché. Ce modèle a également été mis en place pour d'autres communes de la CCVSB et est particulièrement intéressant pour les territoires en ZRR qui ne sont pas couverts par un programme d'accompagnement spécifique et pour lesquels il ne serait pas opportun de créer un outil spécifique.

En parallèle, une foncière a été créée sur le territoire voisin de Bourges par la Sem Territoria. Bien qu'il n'existe pas à ce jour de structure de mutualisation entre les deux Epl, celles-ci collaborent pour poursuivre des objectifs communs, mais avec des spécificités pour chacun des territoires justifiant l'existence de deux outils. Les deux structures fonctionnent en bonne intelligence.

Toute l'action de la Sem est soutenue par la Banque des Territoires qui demande une très forte sécurisation des projets et apporte en échange un accompagnement sur-mesure. Lorsque cela est nécessaire, elle a également la capacité d'apporter et mobiliser les co-financeurs (ANCT et Région Centre Val de Loire, entre autres) des fonds rapidement pour l'achat d'un actif stratégique par exemple.



« Nous avons un besoin d'agir globalement sur le centre-ville qui était en déprise et où on constatait une perte d'habitants et une perte d'activité commerciales. Grâce à la foncière, la vacance commerciale a été divisée par 3. Cette petite expertise, nous a amené à être appelés sur d'autres territoires en dehors de la ville. »

Nicolas SANSU, Maire de Vierzon de 2008 à 2022²⁹

²⁹ Intervention lors du webinaire de la Banque des Territoires « 3ème atelier du réseau national des foncières redynamisation » du 14 février 2022. Disponible [en ligne](#).

Partie 3 : Pilotage des Epl intercommunales et coopération entre outils

1. Le pilotage, la gouvernance et l'organisation des Epl intercommunales

Les intercommunalités occupent une place majeure, parfois incontournable au sein des outils de l'économie mixte, ainsi que les chiffres présentés plus haut le rappellent. En 2024 les intercommunalités sont présentes à l'actionnariat de 77% des Spl et 45,4% des Sem existantes en France et elles participent en moyenne à hauteur de 20% de leur capital.

Dans ce contexte, qu'elles soient actionnaires de référence ou seulement actionnaires secondaires, les intercommunalités ont la volonté d'inscrire l'action de leurs Epl en ligne avec les politiques publiques qu'elles mènent sur leur territoire.

Pour ce faire, les intercommunalités s'appuient sur la variété de modèles d'actions proposée par la gamme diversifiée des Epl, mais aussi sur les possibilités offertes par divers procédés allant de la diversification à la filialisation, la mutualisation ou encore le rapprochement de plusieurs Epl ou la constitution de grappes d'outils.

■ ■ Les Epl intercommunales sont souvent un terrain d'innovation en termes de gouvernance et de définition des modalités d'intervention ■ ■

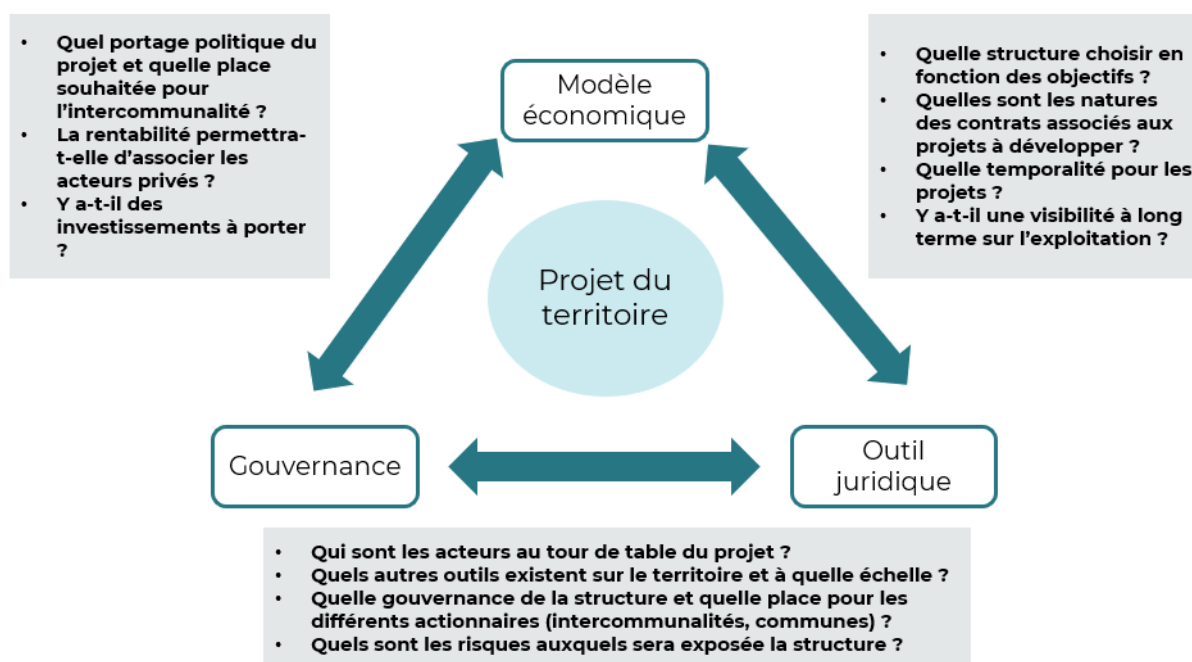
Si les Epl intercommunales sont confrontées à des enjeux de positionnement et des problématiques de gestion des risques communs ou comparables au reste des Epl, la présence de l'actionnaire intercommunal est porteuse de spécificités dans le portage ou la gouvernance desdites Epl.

Compte tenu de la grande hétérogénéité des intercommunalités, des compétences exercées ou encore des imbrications avec les communes membres, c'est au sein de l'échelon intercommunal que les Epl ont les modalités de positionnement, d'organisation et d'intervention les plus variées.

1.1 Le positionnement des Epl intercommunales

Le pilotage et la gouvernance des outils de l'économie mixte ont vocation à être pensés en fonction d'objectifs définis et ensuite contrôlés par les intercommunalités. Ces objectifs sont établis en lien direct avec les politiques publiques menées par les intercommunalités sur leur territoire.

Ainsi, le pilotage d'une Epl interroge en premier lieu la question de son positionnement, « du pourquoi et du comment » de son existence.



Exemples de questions préalables à la création d'une Epl. Source : SCET.

FOCUS : LE POSITIONNEMENT STRATEGIQUE DES EPL

Pour constituer un nouvel opérateur de type Epl, ou faire évoluer une structure existante, et définir son positionnement stratégique et ses priorités, il peut être identifié quelques priorités :

- définir le positionnement de l'Epl permettant d'assurer la cohérence, la viabilité économique et l'acceptabilité sociale des projets tout en choisissant le modèle juridique d'opérateur adéquat ;
- spécifier le rôle de l'intercommunalité dans la gouvernance : pour celle-ci, c'est souvent une garantie pour s'assurer que le positionnement de la structure et des opérations à engager soit en ligne avec ses priorités de développement territorial et en lien avec les autres collectivités et leurs projets locaux et en particulier les communes membres de l'intercommunalité ;
- rechercher les partenariats avec une gouvernance publique-privée définie entre les parties, permettant d'associer des investisseurs privés en répondant aux objectifs portés par l'intercommunalité ;
- développer une structure économique viable s'appuyant sur une capitalisation initiale suffisante par l'intercommunalité et les autres partenaires, au regard du portefeuille d'activités à porter : un équilibre économique est nécessaire pour permettre à la collectivité de basculer d'une logique de subvention à une logique d'investissement, et pour associer les acteurs privés et institutionnels pour jouer sur l'effet levier du financement privé ;
- mobiliser des compétences et profils métiers adéquats et le cas échéant la mutualisation des outils et leur complémentarité : la constitution éventuellement de groupes d'outils dédiés peut être un moyen pour la collectivité d'intervenir sur l'ensemble de la chaîne de valeur du développement local (voir infra) ;
- envisager les modalités de fléchage des retombées sur le territoire, répondant aux objectifs de politiques publiques portés par l'intercommunalité.

Il convient de distinguer entre trois dispositifs d'intervention des intercommunalités :

- **La création d'une nouvelle Epl** : la décision de créer un nouvel outil répond en principe à la volonté forte d'une intercommunalité de poursuivre directement à travers l'outil créé une politique publique d'intérêt communautaire jugée très souvent prioritaire. Celle-ci doit tenir compte de l'ensemble des modes d'intervention déjà déployés sur le territoire et des avantages associés à la création du nouvel outil au niveau local. Elle peut ainsi permettre d'assurer une meilleure complétude sur la chaîne de valeur du développement territorial. En tout état de cause, elle suppose une forte implication de l'intercommunalité et un portage politique important. Elle peut, en outre, impliquer la nécessité d'identifier des partenaires publics et privés pour compléter le tour de table investisseur, en fonction de l'intérêt local du projet, de la connaissance des acteurs en présence, des compétences techniques et profils métiers à mobiliser ;
- **La modification, l'évolution ou le repositionnement d'un outil intercommunal existant** : cette modification est souvent rendue nécessaire par une évolution du contexte local, un changement de priorité politique ou des difficultés opérationnelles de la structure. Elle a alors pour objectif d'être davantage en prise directe avec les objectifs communautaires, de renforcer l'opérationnalité de l'outil ou de mieux garantir la complémentarité avec d'autres modes d'intervention ou d'outils sur le territoire, à la suite le cas échéant d'une évolution des équilibres politiques au sein du conseil communautaire.
- **L'intégration de l'actionnariat public d'une entité existante par l'intercommunalité** qui verrait le cas échéant, son champ d'intervention, matériel ou géographique, évoluer : cette prise de participation peut intervenir dans une logique de mise en cohérence au regard de l'évolution des compétences, dans une logique d'appui à d'autres collectivités intervenant sur le territoire intercommunal, en particulier des outils communaux. Ces prises de participation ou la gestion de cette participation sur le moyen et long terme doivent également répondre à la stratégie communautaire, mais aussi tenir compte des stratégies poursuivies par les autres collectivités actionnaires.

1.2 La structuration du pilotage des Epl par l'intercommunalité actionnaire de référence

Outre la gouvernance par les élus, facteur essentiel de transparence, de nombreuses intercommunalités mettent en œuvre la recommandation de la Fédération des élus des Epl d'un pilotage davantage structuré par la collectivité actionnaire de référence. Concrètement, ce pilotage adopte plusieurs démarches innovantes :

- La représentation de l'opposition de l'intercommunalité actionnaire de référence au sein des conseils d'administration ou des conseils de surveillance des Epl.
- La désignation des administrateurs des Epl par l'intercommunalité actionnaire avec une exigence de mixité lorsque celles-ci désignent au moins deux représentants.
- La signature d'une charte commune de gouvernance entre l'intercommunalité et ses Epl, comportant des modalités de dialogue et d'échange d'information.
- La communication systématique à chaque administrateur élu des positions de l'intercommunalité sur les sujets à l'ordre du jour en amont des réunions statutaires des Epl.
- En complément, pour l'intercommunalité disposant d'un nombre significatif d'Epl :
 - La désignation au sein de l'exécutif d'une fonction d'adjoint ou de vice-président en charge du pilotage des Epl ;
 - La mise en place au sein de l'administration d'un service ou d'un référent dédié au suivi des Epl ;
 - La publication par les collectivités ayant un nombre significatif d'Epl d'un rapport annuel sur la stratégie, l'actualité et la situation de toutes les Epl de la collectivité, publication communicable aux habitants.

FOCUS : LA GESTION DES RISQUES PAR LES EPL INTERCOMMUNALES

La gestion des risques fait partie intégrante de la mise en œuvre de la stratégie de toute organisation. Le processus de gestion du risque a pour finalité de sélectionner et de mettre en place les mesures propres à éviter, maîtriser, modifier, transférer ou atténuer les risques préjudiciables identifiés.

Les Epl sont confrontées à des risques similaires à ceux auxquels font face toute entreprise commerciale, auxquels s'ajoutent des risques spécifiques liés à leur statut, au régime qui leur est applicable et à leurs modalités d'action. Au sein des Epl intercommunales, certains risques sont amplifiés par la structuration de leur actionnariat public.

Il peut être ainsi distingué les principales familles de risques suivantes :

- **Les risques stratégiques et politiques** : la stratégie et le politique sont intimement liés au sein de l'économie mixte contribuant à ce que l'exposition aux risques dits « politiques » soit considérée par les acteurs du secteur comme un des risques principaux, mettant en jeu jusqu'à l'existence même d'une société. Les Epl avec actionnariat intercommunal peuvent être particulièrement soumises à ces risques (par exemple partage d'une vision commune entre toutes les communes membres pour utiliser l'outil le plus efficacement possible ; désaccords s'exprimant au sein d'une gouvernance éclatée entre actionnaires publics). Au sein des Epl intercommunales tout comme pour les autres Epl, il est nécessaire de s'assurer de la bonne acculturation des élus (représentants au sein de l'actionnariat de l'Epl ou non) au fonctionnement de l'outil.
- **Les risques financiers** : bien que ne poursuivant pas un objectif de maximisation de leurs profits, les Epl sont soumises à un impératif de rentabilité minimum. Elles cherchent ainsi comme toute entreprise commerciale à réduire leur exposition aux risques financiers afin de sécuriser leurs liquidités, fiabiliser leurs résultats et préserver une performance financière, dans un environnement d'intervention aux données financières souvent particulièrement contraintes. Les Epl intercommunales interviennent sur un territoire souvent hétérogène avec des attentes élevées de leur actionnaire intercommunal. Or, la stratégie de cet actionnariat qui est souvent le fruit d'un compromis entre les communes membres de l'intercommunalité impose des contraintes fortes aux Epl. La « solidarité territoriale » peut y être particulièrement forte et les demandes de péréquation entre des interventions dans des zones plus rentables et des zones qui le seraient moins laissent une marge de manœuvre extrêmement réduite aux Epl et réclament un pilotage d'autant plus juste.
- **Les risques juridiques et de conformité** : le risque juridique est imputable soit à une mauvaise appréciation de la règle de droit, soit à la méconnaissance ou la complexité de son interprétation (insécurité juridique), soit à une mauvaise application de manière délibérée. Compte tenu de leurs statuts spécifiques, les Epl sont particulièrement exposées aux risques juridiques et de non-conformité de leurs opérations.
- **Les risques liés aux RH, les risques organisationnels et informationnels** : les ressources humaines d'une entreprise sont souvent présentées comme son premier actif, indispensable à la création de valeur et au développement de l'entreprise. Facteurs clefs, les risques organisationnels et informationnels sont au cœur du bon fonctionnement de l'Epl. L'attractivité d'une Epl dépend de la gestion de ces risques. Certaines Epl intercommunales peuvent être soumises aux risques liés à des difficultés de recrutement de manière plus sensible que d'autres Epl compte tenu de leur situation géographique, notamment en milieu rural ou loin de métropoles.
- **Les risques opérationnels** : le secteur des Epl s'est fortement développé et diversifié au gré de l'extension de leurs métiers, depuis celui traditionnel de la construction et de l'aménagement jusqu'à des domaines aujourd'hui essentiels, comme l'économie numérique ou les énergies renouvelables. Dans ce contexte, les risques opérationnels dépendent fortement des métiers exercés par l'Epl, mais conservent des caractéristiques communes.

Adapté au monde de l'économie mixte, le pilotage des risques susmentionnés doit permettre aux Epl intercommunales et à leurs actionnaires de disposer d'une vision globale des risques auxquels leur organisation est soumise, ainsi que des principaux leviers d'anticipation, de maîtrise ou de limitation desdits risques.

Piloter le risque ne veut pas dire éviter la prise de risque. Au contraire, plus les risques sont connus et maîtrisés, plus l'entreprise peut anticiper son développement, écrire des perspectives pour demain et avoir la capacité de s'adapter aux défis futurs.

1.3 La diversification, la création de grappe et la filialisation d'Epl : réponses organisationnelles et stratégiques aux besoins croissants des intercommunalités

L'extension des compétences des intercommunalités au cours de la dernière décennie a contribué à renforcer le besoin des intercommunalités de s'appuyer sur l'ensemble des outils de l'économie mixte pour accompagner leurs politiques publiques.

Pour répondre à leurs besoins croissants, les intercommunalités ont pu avoir recours à des politiques de diversification des activités de leurs Epl, de mutualisation des outils ou encore de filialisation de structures.

L'ensemble de ces actions répondent à des objectifs variés : elles peuvent, par exemple, permettre de rationaliser les moyens à la disposition de l'intercommunalité, de réduire les risques ou encore de créer des synergies avec d'autres acteurs du territoire.

La diversification du champ d'intervention des Epl

La diversification de leurs activités par les Epl fait partie des stratégies permettant aux Epl, et en particulier aux Sem, de répondre aux besoins de leurs actionnaires publics souhaitant disposer d'outils de plus en plus polyvalents, mais également de mieux se prémunir contre le risque de retournement de marché (dilution des risques par des interventions dans des champs d'activités économiques distincts).

Plus spécifiquement à l'échelle des Epl intercommunales, l'extension des compétences des intercommunalités peut également avoir poussé à la diversification et au développement d'activités complémentaires aux activités principales ou d'activités nouvelles.

En outre, la faculté d'adaptation est au cœur de l'action des Epl ; dans ce cadre, elles sont amenées à intervenir dans des champs nouveaux ou plus complexes pour lesquelles autonomie et dynamisme sont recherchés.

Dans le même ordre d'idées, le champ d'intervention géographique des Epl peut être élargi au-delà du périmètre de leurs actionnaires publics pour les Sem.

En 2023, 70% des Epl ont adopté une stratégie de diversification afin d'apporter une réponse globale aux enjeux locaux à travers une seule entreprise³⁰. La diversification permet non seulement d'améliorer la rentabilité, mais aussi de réduire les risques économiques en s'adaptant à des marchés fluctuants. Les Epl peuvent aussi développer des synergies entre leurs différentes activités et améliorer leur rentabilité. Cette diversification prend deux aspects : le développement d'une autre activité par la société ou la prise de participation majoritaire ou minoritaire dans une autre société. Dans la plupart des cas, une Epl mono-activité historique instaure une stratégie de pluriactivité soit par le développement d'activités complémentaires, soit par la constitution ou la prise de participation au sein d'autres structures, pouvant aller jusqu'à la constitution d'une « grappe d'Epl » (Sem, filiales, Spl, Spla adossées à la Sem d'origine).

Dont 45 % des cas, les Epl se sont positionnées dans un autre domaine que leur cœur de métier (mobilité, l'habitat, l'environnement). Cette tendance devrait se poursuivre puisque 50 % des Epl existantes envisageaient de diversifier leur activité d'ici 5 ans et que cette stratégie de diversification est à la hausse (+4 points par rapport à 2022)³¹.

³⁰ FedEpl, « Rapport d'activité 2023 », 2023. Disponible en [ligne](#).

³¹ Ibid., FedEpl.



Le groupe Cénovia est l'acteur majeur de l'aménagement urbain et du stationnement de la métropole du Mans. La métropole est le premier actionnaire de la Sem (51%), suivi par la Banque des Territoires (28%), la ville du Mans, la caisse d'Épargne, la CCI du Mans ainsi que 3 bailleurs sont également actionnaires minoritaires. La métropole est également actionnaire majoritaire des deux sociétés filiales, Cénovia Cités et Cénovia Energies.

Depuis sa création en 1961, Cénovia a élargi ses compétences pour offrir des solutions innovantes qui améliorent le cadre de vie des habitants et pour anticiper les évolutions économiques, sociales et environnementales. Aujourd'hui, Cénovia ne se limite plus au domaine de l'aménagement, et intervient également dans les domaines de la mobilité durable, de la transition énergétique, de la gestion des espaces publics et du développement économique local. Ces compétences variées permettent à Cénovia de répondre de manière globale et intégrée aux défis complexes des villes modernes.



Schéma d'extension des domaines d'intervention et d'expertise de Cénovia depuis sa création en 1961.
Source : Cénovia.

Le rapprochement des outils, la mutualisation et la structuration de groupe-grappe d'outils à l'échelle intercommunale

Les différents modèles de l'économie mixte permettent d'apporter des réponses complémentaires aux stratégies de développement portées par les intercommunalités, à travers notamment la constitution de groupes d'outils intégrés s'appuyant sur l'attelage Spl-Sem. Les intercommunalités ont ainsi la possibilité d'utiliser pleinement l'ensemble des fonctionnalités du « couteau suisse Epl ».

A distinguer de la pure logique de rationalisation des outils pouvant conduire à la suppression-fusion d'outils, le rapprochement ou la structuration de grappes d'outils s'expliquent par des besoins variés, pouvant inclure, sans que cela soit le seul facteur, un besoin de mutualisation qui permet des économies d'échelle et des gains de performance, une nécessité en particulier dans le contexte budgétaire contraint et de baisse des investissements.

La constitution de groupes d'outils peut permettre de renforcer l'action locale sur l'ensemble du champ d'intervention des intercommunalités concernées.

Ces structurations peuvent concernées à la fois des interventions dites « soft », comprenant de l'ingénierie et des études, et des interventions dites « hard » tels que l'aménagement ou la construction.

Comme d'ores et déjà évoqué dans ce guide, de nombreuses collectivités, dont certaines intercommunalités, ont fait le choix de constituer un groupe de structures juridiques d'économie mixte leur permettant de pouvoir activer le bon outil juridique et financier au regard de chaque projet à investiguer. Ces structurations comportent, en général, des Spl et des Sem, permettant de bénéficier des avantages des deux outils.

Disposer d'une palette d'outils de l'économie mixte peut permettre d'activer le bon outil juridique au regard du positionnement stratégique et du cadre contractuel défini en l'espèce.

Ainsi, à titre d'illustration, au sein d'une intercommunalité d'une taille suffisante, un ensemble d'outils d'économie mixte peut être envisagé :

- Un outil Spl présentant les avantages et la souplesse des sociétés commerciales, tout en restant une structure sous le contrôle à 100% des actionnaires publics et pouvant être mobilisée sans mise en concurrence à travers l'exception *in-house* ;
- Un outil Sem, permettant de mobiliser des investissements publics, mais aussi privés. Au-delà de l'effet levier, les opérateurs privés peuvent avoir la capacité d'avoir un effet d'entraînement à l'échelle locale, voire au-delà ;
- Un opérateur, Spl, Sem, ou filiale de Sem, en capacité de porter le risque sur certaines opérations dont les modèles économiques sont complexes ou moins matures car portant sur des problématiques émergentes (comme le développement durable et transitions énergétique ou écologique) ;
- Un outil pouvant proposer un appui à l'ingénierie, soit à travers une Spl ou une Sem, dans une logique de soutien aux territoires parfois démunis en termes de compétences ou d'ingénierie.

Ces schémas s'appuient généralement sur la mutualisation des compétences et moyens au sein d'un Groupement d'Employeurs (GE) ou Groupement d'intérêt Economique (GIE) afin d'optimiser les compétences, les coûts de fonctionnement, le positionnement sur la chaîne de valeur du développement, tout en assurant une synergie par la mise en place d'une gouvernance commune.

Les véhicules fréquemment utilisés sont les Groupements d'Intérêt Economique (GIE), ainsi que les Groupements d'Employeurs (GE). L'un et l'autre permettent aux Sem et aux Spl de se regrouper au sein d'une structure et ainsi gagner en agilité et en complémentarité. Le groupement d'intérêt économique permet de mutualiser des ressources humaines et des contrats de prestations externes entre deux structures (voir schéma ci-dessous). Cette forme juridique a pour objet de réaliser des prestations pour ses membres. Ceux-ci vont donc constituer une entité juridique particulière, qui va être dotée de moyens humains et matériels, et qui va accomplir des prestations pour les Epl membres. Le groupement d'employeurs est constitué sous forme associative, non lucratif et a pour objet unique la mise à disposition de personnels à ses membres (et non de moyens matériels). Les salariés sont titulaires de contrats de travail du groupement, qui les met à disposition de ses membres en fonction des besoins de chacun, selon un planning préétabli. Il est utile de souligner enfin que ces groupements se voient reconnaître la qualité de pouvoir adjudicateur, dans la mesure où il s'agit d'un organisme de droit privé doté de la personnalité juridique constitué en vue de réaliser certaines activités en commun par des pouvoirs adjudicateurs. Ainsi, les marchés passés par le GIE/GE (constitué d'Epl) devront faire l'objet d'une mise en concurrence dans les conditions prévues par le Code de la commande publique.

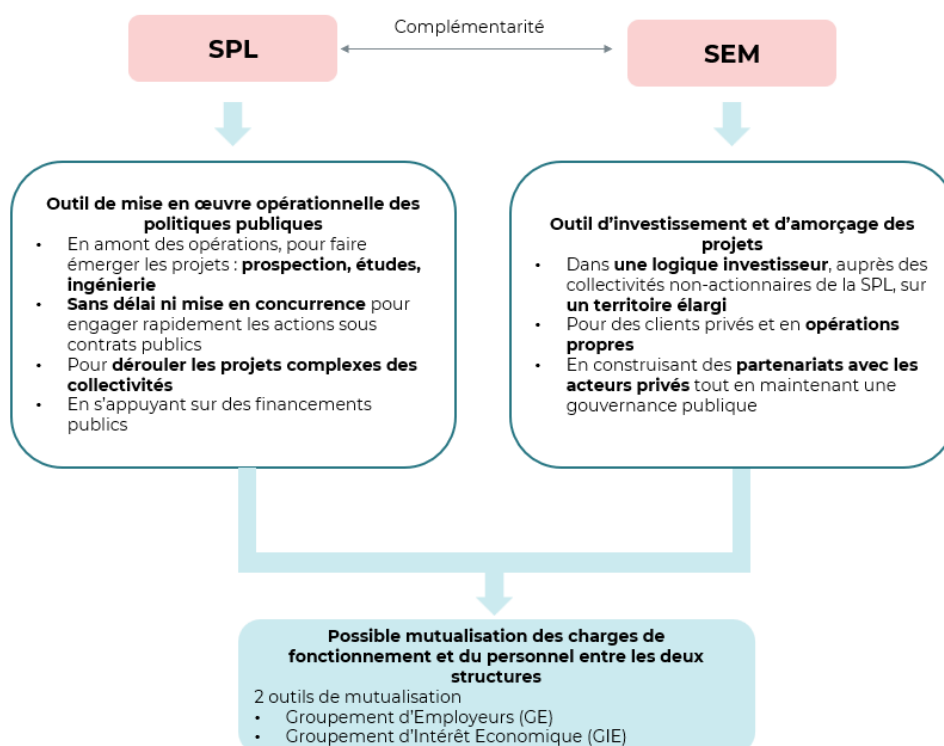


Schéma complémentarité Sem et Spl. Source : SCET.



« Avec l'évolution de l'intercommunalité de Chartres Métropole, nous avons senti le besoin de trouver des outils pour accélérer le dynamisme du territoire. Lorsque l'on passe de 7 à 66 communes, sur un périmètre non plus composé uniquement d'urbain dense, il y a un besoin d'agilité et les délégations de service public ne répondaient pas à nos attentes. Les Epl participent aux grandes décisions de notre territoire au plus près de notre intercommunalité et nous permettent de travailler ensemble avec une même ligne directrice sur une multitude de sujets : aménagement des réseaux, eau potable, transports, etc. Il y a un regain d'intérêt pour l'économie mixte au niveau intercommunal car c'est un modèle reconnu qui présente de nombreux avantages. »

Franck MASSELUS, Président Directeur Général de Chartres Aménagement, Adjoint au Maire en charge des Finances et de la Prospective à la Ville de Chartres et Vice-Président de Chartres Métropole³²

³² Intervention au webinar de la Banque des Territoires « Intercommunalités : les Entreprises Publiques Locales au service des transitions », du 8 juin 2022, disponible [en ligne](#).



GIE C'Chartres ressources

Au fur et à mesure de l'élargissement des compétences des intercommunalités, l'agglomération de Chartres Métropole a multiplié la création d'Epl pour répondre aux besoins de son territoire. L'agglomération dispose dorénavant de 12 structures (Spl, Sem et SemOp).

Afin de faciliter l'intervention et la gestion des 12 structures, le GIE « C'Chartres » a été créé en 2023. Le GIE met à disposition de toutes les Epl des fonctions ressources ou juridiques. De même, des outils communs de contrôle, de gestion et d'audit sont utilisés par toutes les Epl. Les conseils d'administration ont également été homogénéisés, permettant une meilleure lecture des outils et de leur performance.

La galaxie des Epl chartraines étant étendue, des échanges trimestriels sont organisés avec l'ensemble des directeurs de structures, afin de faire un point d'actualité sur les opérations et missions poursuivies, de réaliser des formations ou bien de traiter des différents sujets en cours (actuellement les Epl réalisent une cartographie des risques par exemple). Cela permet à chaque acteur de se situer par rapport à l'ensemble des structures existantes et de favoriser la collaboration entre Epl sur certains projets lorsque cela est nécessaire.

Bien que Chartres Métropole soit l'actionnaire majoritaire de chacune des structures, l'intégration de tous les actionnaires et la mise à disposition d'outils pour qu'ils puissent participer à la vie de leur Epl est une condition *sine qua none* du bon fonctionnement des structures. Pour agir en ce sens, plusieurs actions sont mises en place. Par exemple, au sein de chaque Epl, une « assemblée spéciale des petits actionnaires » est organisée tous les trimestres. Elle permet d'assurer une bonne communication auprès de tous les actionnaires, de partager des documents relatifs à la structure ainsi que de renforcer le contrôle analogue. Autrement, des formations sont proposées aux nouveaux élus administrateurs d'Epl afin de leur permettre une montée en compétence. Par ailleurs, un petit livret de présentation de toutes les Epl dont Chartres Métropole est actionnaire est édité et distribué aux différentes structures. Enfin, afin de faciliter le recours aux Epl, lors de la construction du nouvel hôtel de ville, il a été décidé de dédier un bureau faisant office de guichet unique pour toutes les Epl remplissant une mission de service public, facilitant ainsi pour les collectivités le recours à ces outils. Ainsi, tous ces éléments favorisent l'intégration de tous les actionnaires, facilitent le recours aux Epl et permettent une bonne connaissance des multiples outils du territoire.

Afin que les outils soient utiles et mobilisables par l'ensemble des acteurs du territoire, les Epl s'attachent à agir sur l'ensemble des territoires couverts par l'agglomération, qu'ils soient urbains, péri-urbains ou ruraux. A titre d'exemple, la Spl des mobilités s'est engagée à fournir un service de transport gratuit pour tous les scolaires. Il s'agit d'une démarche égalitaire, qui permet également aux élus d'appréhender directement l'action d'une Epl et l'apport pour leur commune.

La filialisation

La filialisation des outils d'économie mixte intercommunaux – ne concernant que les Sem dans la mesure où les Spl ou les SemOp ne peuvent créer de filiales – constitue un pan important de l'activité des Epl.

La création d'une filiale permet de compléter le champ d'intervention des « Sem de tête » en diversifiant leurs activités, comme leurs investissements, dans un objectif de satisfaction de l'intérêt général, tout en circonscrivant et limitant les risques financiers. La filialisation implique nonobstant un risque de dilution des pouvoirs de contrôle des actionnaires de la structure de tête ; le contrôle s'exerce alors par l'intermédiaire de la Sem dans laquelle l'intercommunalité est actionnaire. Toutefois, le degré de contrôle différera fortement en fonction du montant de la participation de l'intercommunalité dans la structure de tête et de son degré de contrôle et d'intervention dans la gouvernance de la Sem, entendu que la loi dite « 3DS » du 21 février 2022 est venue en tout état de cause renforcer le contrôle de la collectivité sur la création de filiales.

La stratégie de filialisation permet également de compléter et structurer l'intervention de l'économie mixte en appui des politiques publiques locales.

Plus précisément, la filialisation permet :

- **de mobiliser des financements extérieurs** en faisant jouer l'effet levier de l'investissement privé, permettant de renforcer leurs capacités d'investissement et d'emprunt et de diminuer la consommation des fonds propres, ressources souvent rares des Epl, particulièrement dans un contexte de raréfaction des ressources publiques pour les collectivités actionnaires et d'accroissement de la concurrence entre projets devant être financés ;
- **de limiter les risques pris sur un projet** : le partage des investissements entre actionnaires de la filiale implique de fait un partage des risques et leur individualisation dans la société *ad hoc* ;
- **d'expérimenter de nouvelles activités innovantes et complémentaires à l'activité principale** et ainsi d'organiser le développement de l'Epl concernée afin d'anticiper les évolutions sociétales ou économiques et de répondre au mieux aux besoins du territoire ;
- **d'intégrer au tour de table de la filiale des co-investisseurs** agissant dans un champ d'activités connexes ou complémentaires qui pourront aussi être en mesure d'apporter une capacité technique et une expertise complémentaire pour mener à bien les projets selon le profil et les compétences du ou des co-investisseur(s) et permettant d'élargir les partenariats au-delà des membres fondateurs.

Il est souvent recherché un maximum de souplesse dans la constitution, l'organisation et le fonctionnement des filiales. Les formes les plus observées sont majoritairement :

- des sociétés par actions simplifiées (SAS), dont la liberté statutaire est plus importante que pour les sociétés anonymes (SA) ;
 - La filiale SAS peut être une société de plein exercice, notamment dans le cas de création d'une foncière de redynamisation ;
 - La SAS peut également être privilégiée pour la création de sociétés dédiées dans le cadre du financement de projets publics-privés. Le financement de projet est une technique de financement dont l'analyse et la structuration (montants, durées, garanties...) sont centrées non sur l'emprunteur, mais sur un projet dont les flux de trésorerie provenant de l'exploitation assureront le remboursement, et dont les actifs pourront constituer les garanties. La société de projet repose sur la rentabilité du projet et est motivée par le désir des promoteurs d'exclure ou de limiter les risques au-delà de l'investissement nécessaire à la réalisation de ce projet. Ce mode de financement suppose la création d'une société dédiée, filiale des porteurs de projet, qu'on appellera « société de projet » ou SPV (Special Purpose Vehicle).
- Des sociétés civiles de construction-vente (SCCV) ou des sociétés civiles immobilières (SCI), qui permettent à la Sem actionnaire de s'associer avec des opérateurs privés pour porter des projets spécifiques, partageant ainsi le financement et les produits de telles opérations.

Alors qu'il n'existait il y a une dizaine d'années qu'une proportion limitée de filiales de Sem, leur développement constitue aujourd'hui une tendance forte du mouvement des Epl. L'utilisation de sociétés dédiées filiales est particulièrement fréquente dans des domaines comme le développement de projets d'énergies renouvelables, le développement de projets immobiliers ou l'aménagement.

À cet égard, on notera que les collectivités locales elles-mêmes se sont vu offrir la possibilité de participer à des sociétés commerciales qui ont pour objet la production d'énergies renouvelables par la loi dite "de transition énergétique", en s'affranchissant en partie de certaines règles propres à l'économie mixte.

La création de filiales ou l'acquisition de parts dans d'autres sociétés poursuit son développement depuis 2016. En effet, au 1^{er} janvier 2020, la Fédération des Epl recensait 409 filiales et 606 prises de participations minoritaires, soit au total 1 015 sociétés concernées³³.

Au nombre de 554 au 1^{er} juin 2024, les filiales de Sem génèrent au total un chiffre d'affaires annuel de 5,07 milliards d'euros, portant le volume d'activités de l'économie mixte à un total de 24,43 milliards d'euros en 2023³⁴, soit près d'un cinquième de l'activité de l'économie mixte.



Filiales et participations minoritaires par secteur. Source : FedEpl.



Vendée Energies



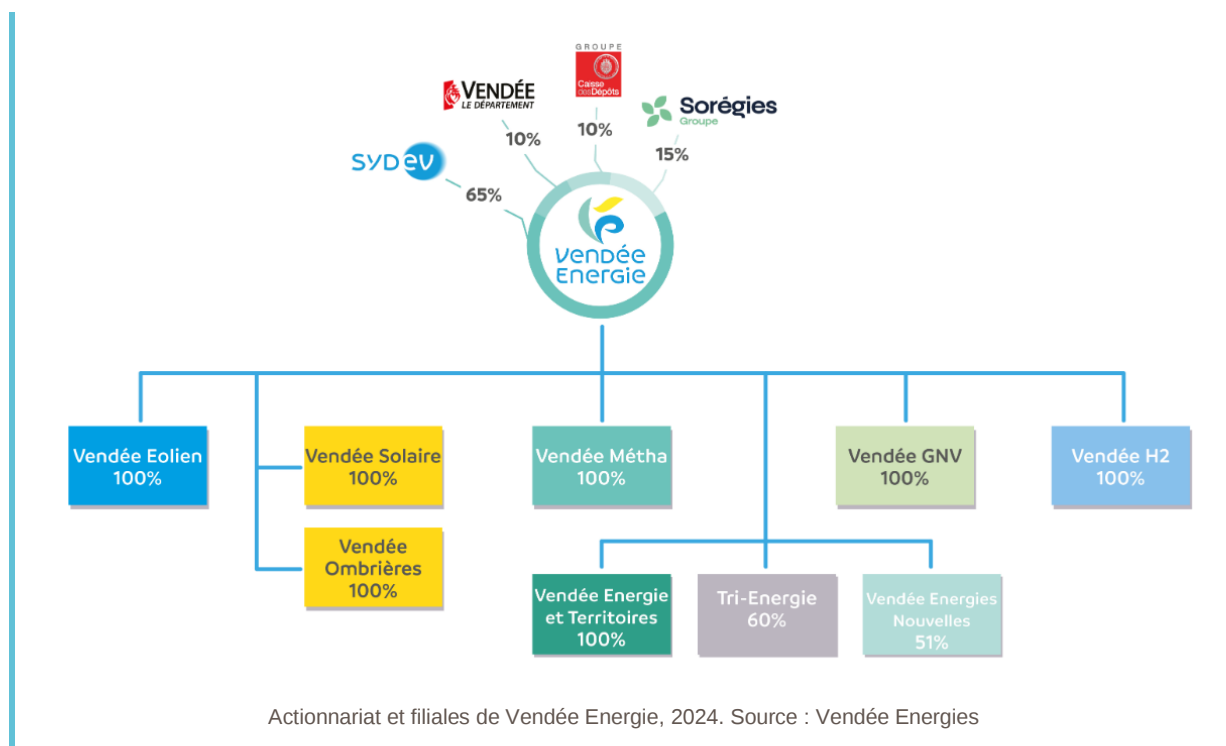
Depuis 2002, la Sem Vendée Énergie, réalise et exploite des installations de production d'énergie auprès des collectivités vendéennes et des entreprises du territoire. Créée par le Syndicat Départemental d'Énergie de la Vendée (SYDEV), son actionnaire majoritaire à 65%, Vendée Énergie est un producteur local d'énergies renouvelables. L'actionnariat est également composé de la SAEML Sorégies (15%), le département de Vendée (10%) et la Banque des Territoires (10%).

Depuis 2016, Vendée Énergie travaille sur l'ensemble de la chaîne de valeur en diversifiant son activité dans la production et la distribution d'Hydrogène vert et de BioGNV, contribuant ainsi à une valorisation maîtrisée de l'énergie produite sur le territoire à des fins de mobilités décarbonées.

La SEM détient plusieurs filiales, intervenant chacune sur la production d'un type d'énergie renouvelable. La Sem a également créé une filiale « Vendée énergie et Territoires ». Cette filiale a créé une « société-fille » avec chacune des intercommunalités de Vendée, à l'instar des SAS Vie et Boulogne Énergie, Énergie en Pays des Achardeux ou Énergie en Pays de Chatonnay.

³³ FedEpl, « Les filiales de Sem », 2021, p11.

³⁴ FedEpl, étude d'informations sur les filiales de Société d'économie mixte (Sem), 2024.



2. L'articulation de l'action des Epl intercommunales avec les autres échelons territoriaux

Les Epl ont majoritairement une échelle d'action de prédilection : communale, intercommunale, départementale, régionale, voire nationale. Leur périmètre d'action est généralement lié à celui de leur actionnaire public majoritaire, bien que la nature des problématiques traitées ait bien sûr un effet sur le choix de l'échelle d'action et que de nombreuses spécificités locales existent.

Par exemple, une Epl intercommunale aura vocation à réaliser un ou plusieurs projets de taille égale à celle des structures présentes sur son territoire et à répondre à des enjeux faisant sens à l'échelle de son territoire. Une Epl départementale sera sollicitée pour participer de la concrétisation et de la reproduction d'une politique thématique sur le département, notamment par la réalisation régulière d'un même type d'ouvrage ou à intervenir en l'absence d'Epl intercommunale sur le territoire³⁵. De leur côté, les Epl régionales peuvent venir combler les manques là où les Epl intercommunales comme départementales ne seront pas présentes, pour assurer un maillage plus équitable sur l'ensemble du territoire régional.

■ ■ Les Epl sont des outils au service des projets du territoire intercommunal, celui des bassins de vie ■ ■

En tout état de cause, l'implantation d'une Epl à telle ou telle échelle permet à chacune de répondre à des problématiques le plus souvent différentes, bien que des superpositions soient possibles. Des complémentarités peuvent alors être développées entre les outils.

³⁵ Parmi les intercommunalités potentiellement concernées, les communautés de communes rurales auront plus souvent recours à des Epl départementales ou régionales, compte tenu de la difficulté qu'elles peuvent avoir à développer leurs propres outils (en raison d'un niveau d'activités minimal à fournir ou de la capacité à attirer sur leur territoire les profils nécessaires ou encore d'avoir la capacité financière pour capitaliser suffisamment leur outil). De même, un nombre très élevé de communes au profil rural ou péri-urbain comprises dans une même intercommunalité sans pôle urbain dominant (ou polycentrique) peut être un frein au développement d'outils Epl intercommunaux (en raison d'un consensus politique plus difficile à obtenir, d'une superficie trop importante du territoire au regard des activités que l'intercommunalité souhaite confier à l'Epl...).

A cet égard, les Epl intercommunales bénéficient d'un territoire ayant souvent une cohérence importante, celui de correspondre le plus à l'échelle des bassins de vie.

Cette proximité avec la notion de bassins de vie cache, néanmoins, une grande diversité de situations. Les Epl intercommunales interviennent sur des espaces aux profils très variés.

En tout état de cause, le périmètre d'action idéal dépend largement des missions prises en charge par l'Epl, ainsi que de l'écosystème d'acteurs présents sur le territoire.

A titre d'illustration, travailler à la réduction d'un désert médical en milieu rural a plus de sens à l'échelle de tout ou partie d'une intercommunalité, afin d'assurer une amélioration égalitaire de l'accès aux soins sur une échelle suffisante ainsi qu'une répartition plus équilibrée des moyens sur le territoire. Une démarche à l'échelle intercommunale permet également de concentrer les efforts de l'ensemble des acteurs impliqués. A l'instar du précédent exemple, la création d'une structure au rayonnement plus large que celui communal, comme un tiers-lieu à vocation sociale, relèvera plus souvent de la compétence d'une Epl intercommunale associée à une ou des communes, qui détiennent ensemble une connaissance fine des enjeux et du tissu d'acteurs locaux, ce qui est une vraie force pour la réussite de projets de cette dimension.

2.1 Des Epl intercommunales au service du « bloc local »

Le binôme intercommunalité et communes (essentiellement communes membres) est la principale combinaison actionnariale publique traduisant au sein des Epl la réalité du « bloc local ».

Le renforcement et la généralisation de la coopération intercommunale ont rendu indissociable le couple formé par l'intercommunalité et ses communes. La densité des relations politiques, des transferts financiers, du partage de compétences ou des mutualisations de services a conduit à penser le premier niveau d'action territoriale comme un « bloc », dit « bloc local ». A cet égard, les décisions nationales qui concernent les communes affectent nécessairement l'intercommunalité, et inversement.

La réalité du « bloc local » est aussi une réalité géographique pour les habitants, car elle correspond à celle de leur bassin de vie, notion qui renvoie aux besoins essentiels en termes d'équipements et de services auxquels ont recours les habitants dans leur quotidien.

Les Epl se sont adaptées au cours de la dernière décennie au renforcement du « bloc local », si bien qu'elles participent aujourd'hui pleinement à la matérialité de l'intervention des intercommunalités aux côtés de leurs communes membres.

Au service du « bloc local », les Epl contribuent à la mise en œuvre des politiques publiques menées à l'échelle des bassins de vie en accompagnant les projets d'intérêt intercommunal ou en répondant aux priorités du « bloc local » sous toutes ses formes.

Ainsi, les Spl peuvent travailler pour des communes minoritaires tant que les conditions d'un contrôle analogue sont satisfaites. Les Sem intercommunales peuvent quant à elles travailler après mise en concurrence pour des communes actionnaires minoritaires, ou même non-actionnaires. La présence d'une Epl intercommunale est ainsi souvent une « chance » pour des petites communes n'ayant pas les moyens de créer leur propre outil. Ces Epl contribuent au « maillage » d'intérêt général dans des zones souvent peu attractives pour des acteurs privés ou même publics régionaux ou nationaux.

De même certaines Epl purement communales peuvent rencontrer des difficultés à intervenir, notamment du fait d'une capitalisation parfois trop faible ; la volonté de l'intercommunalité de rentrer à leur capital peut être une opportunité de relancer leurs activités, voire de se diversifier. En effet, le champ d'intervention des Epl purement communales a eu tendance à se réduire au cours de la dernière décennie, ainsi que les marges financières des communes, du fait notamment des transferts de compétences.



« Piloter une Epl, c'est piloter une aventure commune. Il faut travailler de concert tant avec les différents actionnaires qu'avec les autres outils qui peuvent exister sur le territoire, et ce à différentes échelles. »

Frédéric CHABELLARD, Directeur Général des Services, Tours Métropole Val de Loire



Tours métropole



Tours Métropole Val de Loire est actionnaire de plusieurs Epl, dont le groupe SET (composé d'une Sem historique d'aménagement, d'une Sem Patrimoniale et de 2 Spl), ainsi que de 3 Spl et de 4 Sem intervenant dans des domaines variés : immobilier, pompes funèbres, tourisme, etc. Au sein des différentes Epl, et notamment de la SET, l'actionnariat est partagé entre des collectivités de taille différentes : communes, métropole et département. De plus, l'intercommunalité Tours Métropole couvre un territoire assez divers, composé de communes rurales, péri-urbaines et urbaines ainsi que de la ville de Tours

qui concentre près de la moitié des habitants de la métropole. Au sein des instances de gestion des Epl, un des enjeux majeurs pour la métropole est donc d'assurer un équilibre d'intervention sur l'ensemble de son territoire. La prépondérance de la ville de Tours, en termes démographique notamment mais aussi dans les instances de gouvernance des Epl, ne doit pas aboutir à une intervention disproportionnée au profit de la ville-centre, au risque de créer un sentiment de délaissement pour les autres communes. Sans que des objectifs chiffrés soient arrêtés, une attention particulière est portée par la Métropole pour faire des Epl dont elle est actionnaire des outils utiles à tous les membres de l'intercommunalité.

Au-delà des communes actionnaires, la métropole considère même avoir une forme de responsabilité vis-à-vis des intercommunalités limitrophes pour assurer un développement équilibré des territoires alentours ainsi qu'une forme de partage des ressources et s'assurer de ne pas concentrer tous les projets à Tours ou dans ses environs immédiats.

Gouverner une Epl ayant des actionnaires intercommunaux repose sur un équilibre politique parfois fragile qu'il s'agit de préserver. Au sein de la SET, bien que le département soit le premier actionnaire (30%), c'est le maire de la ville de Tours, deuxième actionnaire (23%) qui préside la structure. Par ailleurs, afin de conserver l'équilibre existant entre les 3 actionnaires majoritaires (Département, Métropole, Ville), ceux-ci se sont accordés sur la logique à suivre concernant l'entrée de nouveaux actionnaires au capital : les communes membres de la métropole rachètent des parts à l'intercommunalité, tandis ce que les communes extérieures à la métropole rachètent des parts au département.

Enfin, pour limiter les dissensions entre les différents actionnaires et s'assurer de la bonne intégration de tous les actionnaires au sein des Epl, l'intercommunalité favorise et développe une culture du travail en commun. Par exemple, la grappe d'Epl (notamment au sein de la SET) s'est complexifiée : afin d'acculturer tous les actionnaires (et notamment les plus petites communes) à ces changements, des temps d'échange sont organisés. Favoriser une bonne connaissance des Epl existantes permet de limiter les possibilités de dissidences, qui pourrait aboutir à la création de nouveaux outils, et ce faisant, créer de réelles difficultés de pilotage.

Ainsi que cela est rappelé dans le présent guide, les Epl intercommunales favorisent le développement économique local et participent à l'aménagement du territoire en articulant leur intervention avec les communes membres quand bien même la compétence leur a été transférée. Elles développent et participent à l'offre de services publics de proximité de même avec ces communes. Elles contribuent également ensemble à l'adaptation du territoire aux transitions auxquelles doivent faire face toutes les collectivités.



Spl Bma



Le patrimoine bâti de la Ville de Brest représente les trois quarts de sa facture énergétique annuelle. De ce fait, la Ville et la Métropole se sont fixées pour objectif de rénover rapidement les bâtiments les plus énergivores de leur patrimoine. Pour ce faire, les deux acteurs publics ont créé en 2017 une nouvelle Epl : la SPL Brest métropole aménagement (SPL Bma). Ce nouvel outil a pour vocation d'accélérer la rénovation énergétique du patrimoine public.



suivi par la Ville de Brest actionnaires. 5 ETP sont la SAEM Bma. Brest Métropole est son premier actionnaire (47%), (43%), la Ville de Gouesnou (11%) ainsi que 6 autres portés par la SPL, les autres sont mis à disposition par

La Spl Bma propose des marchés de partenariat (l'entreprise privée est rémunérée sous forme de loyers à compter de la mise à disposition des ouvrages construits), offrant ainsi à ses actionnaires publics de financer et de prendre en charge la rénovation de bâtiments ou la réalisation d'un nouvel équipement public, mais aussi leur exploitation et leur maintenance sur le temps long (une vingtaine d'années).

Dans ce cadre, la Ville de Brest a lancé un premier programme de rénovation de 5 groupes scolaires, construits dans les années 60 (les écoles Langevin, Aubrac, Kergaouyat, Hauts-de-Penfild et Quatre-Moulins).

« La SPL porte les investissements en lieu et place de la collectivité et s'engage sur la performance énergétique à atteindre. Si ces objectifs ne sont pas atteints, la SPL indemnise la collectivité du manque à gagner en acceptant le risque d'une pénalisation. Le montage via un marché de partenariat est original et permet, en externalisant le financement, d'accélérer la réalisation des travaux et donc des économies de fonctionnement. »

Claire Guihéneuf, Directrice Générale chez Brest Métropole Aménagement.



Sem Oppidéa



Oppidéa est la Sem d'aménagement de Toulouse Métropole (premier actionnaire à 51%, suivi des villes de Blagnac, Colomiers et Toulouse à 5% chacune, de la Banque des Territoires et de 17 autres actionnaires minoritaires). L'Epl s'attèle au développement d'une métropole durable avec notamment pour objectif de réduire l'empreinte carbone des projets et d'accélérer la transition environnementale et énergétique des territoires. Le groupe Oppidéa Europolia pilote une vingtaine de projets d'aménagement et de renouvellement urbain dont 6 écoquartiers à la conception desquels ont été associées les communes.

Projet emblématique et innovant, l'écoquartier de la cartoucherie est adapté au changement climatique. Il prévoit sur une superficie de 33 hectares, la construction de 3 525 logements, 12 000m²

dédiés à l'enseignement supérieur, 5 000 m² dédiés aux commerces et 15 000 m² d'équipements publics ainsi que l'aménagement de 2 hectares d'espaces verts.

Le projet porte une forte ambition environnementale et paysagère et propose :

- Une place majeure donnée à la nature : création de forêts urbaines, 38% de pleine terre, renforcement de la biodiversité, développement d'îlots de fraîcheur ;
- Une conception bioclimatique et une grande qualité d'usage des logements, qui offrira confort et qualité de vie à ses occupants ;
- Un projet résilient qui utilise des matériaux recyclés et biosourcés et qui maximise la construction hors-site, afin de réduire l'impact environnemental du chantier et ses nuisances, de garantir la qualité, le coût et les délais ;
- Une haute performance visée sur des enjeux techniques sensibles : réseaux de chaleur et de froid issus d'énergies 100% renouvelables, absence totale de rejet d'eaux pluviales aux réseaux d'assainissement, stationnement mutualisé en parkings silos.

Les premiers habitants sont arrivés en 2015 et les travaux de construction des logements de la 3^{ème} phase devraient être livrés fin 2027.

Par ailleurs, depuis 10 ans, Oppidéa a développé une activité réseaux de chaleur dans les quartiers qu'elle aménage : un premier réseau de chaleur a été déployé dès 2010 à Balma-Vidailhan et alimente 1300 logements. L'écoquartier La Cartoucherie a ensuite suivi en 2017. Ledit réseau exploite l'énergie issue de l'incinérateur de déchets du Mirail qui alimente le quartier du Mirail depuis les années 60. Le réseau de chauffage urbain dit « Plaine Campus », qui valorise aussi l'énergie de l'incinérateur du Mirail, est lui opérationnel depuis septembre 2019. Il alimente plusieurs quartiers : Empalot, Rangueil, Saint-Exupéry, mais aussi Toulouse Aerospace et bientôt Malepère.³⁶

FOCUS : LES PRISES DE PARTICIPATION MINORITAIRES D'INTERCOMMUNALITES DANS LES EPL

Les prises de participations croisées sont fréquentes au sein du « bloc local », mais également avec les autres échelons. Ces prises de participations impliquent une gouvernance partenariale des outils concernés.

Les motifs présidant à une prise de participation minoritaire d'une intercommunalité dans l'actionnariat d'une Epl communale (ou l'inverse toutes choses étant égales par ailleurs) sont multiples. Il s'agit généralement de permettre une mise en cohérence des actions des communes avec les objectifs intercommunaux sans se substituer aux territoires, notamment dans les projets pour lesquels une gouvernance communale est indispensable. Cela du fait d'une connaissance de « terrain » nécessaire ou au regard des compétences portées par les communes ou de l'application du principe de subsidiarité.

Outre la problématique des compétences, il est généralement tenu compte des aspects suivants :

- une logique de complémentarité de financements, sans se substituer aux actions menées par les communes et leurs outils ;
- une logique d'appui à l'amorçage de projets complexes pour des territoires moins structurés ;
- un nécessaire accompagnement de l'ingénierie sur des territoires avec des moyens limités ;

³⁶Oppidéa, « Ecoquartier La Cartoucherie : Le Parc Habité, au cœur de la 3^{ème} et dernière phase d'aménagement, un projet innovant et adapté au changement climatique », publié le 7/03/2024, consulté le 7/04/2025. Disponible [en ligne](#).
Oppidéa, « Ecoquartier La Cartoucherie : Le Parc Habité, au cœur de la 3^{ème} et dernière phase d'aménagement, un projet innovant et adapté au changement climatique », publié le 7/03/2024, consulté le 7/04/2025. Disponible [en ligne](#).

- des modalités de gouvernance partenariales à trouver avec les communes concernées dans le cadre d'une intervention en co-investissement, par exemple, pour compléter un tour de table investisseurs et permettre l'enclenchement opérationnel des projets.

De la même manière, la prise de participation dans des outils d'économie mixte aux échelons supérieurs (départementaux ou régionaux), bien que moins fréquente, suppose une réflexion au regard des outils constitués et des objectifs d'appui souhaités dans les collectivités concernées.

Quel que soit le degré d'implication de l'intercommunalité dans la gouvernance des outils d'économie mixte d'autres collectivités, deux points apparaissent importants dans la constitution et le pilotage de ces outils et la décision de l'intervention intercommunale dans les outils existants ou à créer :

- de formaliser l'actionnariat et de présenter la démarche aux parties prenantes pressenties. Le dossier investisseur précise les conditions de mise en œuvre de la société : son objet et son positionnement ainsi que ses modalités d'intervention. Il précise également le modèle économique et le plan d'affaires prévisionnel, les moyens et ressources humaines, la capitalisation et le plan de financement. Il doit permettre de compléter le tour de table investisseur auprès de partenaires publics ou privés pressentis et de valider la répartition du capital entre les actionnaires.
- de conclure un pacte d'actionnaires qui permet notamment de concilier les objectifs visés entre actionnaires publics et privés, mais également de plus en plus pour marquer l'engagement des collectivités actionnaires au sein des Spl. Il s'agit de formaliser les règles de gouvernance et de prise de décision dans la société, avec donc des possibilités d'influence indirecte sur les sociétés filiales par l'intermédiaire de la Sem, afin de garantir l'atteinte des objectifs visés.

Le pacte d'actionnaires est assimilable à un contrat de mariage. Il vise à décrire principalement :

- les raisons qui ont amené les parties prenantes à s'associer, leurs intérêts communs et les objectifs qu'elles visent ensemble, exprimant ainsi leur *affectio societatis* ;
- les moyens, notamment financiers, qu'elles apportent à la société ;
- la gouvernance et l'organisation de la prise de décision, en précisant les pouvoirs du conseil d'administration et ses méthodes de travail, avec notamment l'institution de comités techniques pour l'instruction des dossiers, la définition des critères de sélection des opérations, et les règles de gestion des activités ;
- les objectifs de rentabilité et de rémunération des capitaux ;
- les conditions de liquidité des titres et de sortie des actionnaires du tour de table, dès lors que leurs objectifs initiaux sont atteints ou en cas de mésentente entre les associés.

Si les outils de l'économie mixte du « bloc local » permettent d'apporter des réponses aux objectifs de l'action publique locale, ceux-ci sont très souvent complétés par les régions et les départements dans leur champ de compétences respectif, avec en particulier des dispositifs d'intervention classiques (subventions, fonds) ou en mobilisant des Epl de ces échelons. Ainsi, les Epl régionales peuvent souvent accompagner la promotion et le développement économique, comme l'appui à l'implantation des entreprises ou l'accompagnement à la structuration des filières. Plus largement, les Epl départementales ou régionales peuvent intervenir quand il manque d'outils à l'échelon local.

2.2 Complémentarités d'action et logiques d'écosystème entre Epl et collectivités

Si toute stratégie portée par un opérateur de l'économie mixte doit être menée à l'échelle de son territoire d'intervention, il est souvent courant que ce champ d'intervention soit occupé par plusieurs acteurs. Dans la plupart de ces situations, des formes de coordination informelle permettent d'éviter les empiètements entre Epl, il demeure qu'il peut être opportun de renforcer les mécanismes de coordination pour développer des complémentarités au service des territoires.

Dans ce cadre, il pourra s'agir pour les différents acteurs et en particulier les élus des collectivités concernées de définir le ou les positionnements pour chaque opérateur qui présenteront la plus forte valeur

ajoutée en évitant les zones de frottement avec les autres outils locaux et d'identifier les possibles mutualisations, tant en termes de compétences que de moyens financiers, pour ainsi optimiser les leviers de l'action publique.

Parmi les grandes tendances observées à l'échelle nationale, se met progressivement en place, à l'initiative des métropoles et des collectivités urbaines notamment, la structuration d'espaces de coopérations territoriales par le biais des Epl. Elle se traduit par la coopération et la solidarité entre les Epl urbaines et les collectivités périphériques ou rurales, ou entre territoires d'outre-mer et territoires avoisinants. Les Epl des territoires urbains sont ainsi encouragées à mettre à disposition des intercommunalités limitrophes leur expertise dans une logique de coopération et de solidarité territoriale.

C'est le cas de la Spl Agate, opérateur nîmois d'aménagement et de construction qui s'affranchit des limites administratives pour mettre son ingénierie à la disposition du Pays d'Arles. Historiquement liée à ses collectivités fondatrices, Nîmes et Nîmes Métropole, la Spl a connu en 2024 une évolution stratégique, fruit d'un accord politique, en ouvrant son capital à la Communauté d'agglomération du Pays d'Arles, et aux communes d'Arles et de Tarascon. A travers cette évolution stratégique, la Spl Agate apporte à ses nouvelles collectivités actionnaires son ingénierie notamment en matière d'aménagement urbain.

En 2018, c'est aussi à travers un partenariat entre le Grand Angoulême Agglomération et le Grand Cognac que la Société de Transport de Grand Angoulême (STGA), Sem créée en 1983, est devenue une Spl. Initiative unique à l'échelle nationale, cette Spl assure désormais l'exploitation du service public des mobilités des deux principales agglomérations du département de la Charente, éloignées de quelques 50 kilomètres.

Dans le domaine du tourisme, la Spl Landes Chalosse porte un projet touristique commun aux communes de Chalosse Tursan et Coteau et Vallées des Luys. Les deux intercommunalités qui rassemblent au total 34 000 habitants ont décidé, en 2020, d'allier leurs forces afin de créer un office de tourisme unique rayonnant sur l'ensemble de leur territoire, celui des Landes Chalosse.

Ces partenariats peuvent prendre plusieurs formes. Plusieurs Epl peuvent avoir une « relation de prestataire à client » spécifique. C'est par exemple le cas lorsqu'une Epl de services fait appel à une Sem d'aménagement pour la résolution de problématiques patrimoniales. Une Sem peut, par exemple, réaliser des actions d'aménagement de promotion immobilière (identification d'un actif, préparation du montage de l'opération pour l'acquisition, réhabilitation et aménagement, etc...) pour le compte d'une Spl à la recherche de locaux.

C'est le cas de la grappe Sédia, aménageur, promoteur et investisseur de foncier et d'immobilier industriel sur trois départements (Doubs, le Jura et Haute Saône). La Sem Sedia joue le rôle d'ensemblier de plusieurs Sem, Spl et filiales opérant par le moyen de contrats de prestation avec la maison mère. Par exemple, la Sem PMIE, dont le Pays de Montbéliard Agglomération est l'actionnaire de référence, apporte une réponse aux projets immobiliers des entreprises en s'appuyant sur les services de la Sedia.



Territoires Charente

Territoires Charente est une Sem d'aménagement qui intervient sur l'ensemble du territoire départemental. C'est un outil local d'appui au développement économique. La Sem compte à son actionnariat 5 acteurs publics dont 2 intercommunalités, 2 communes ainsi que le département.

Deux autres outils ont été développés sur le territoire, une agence départementale de l'aménagement et une Spl d'aménagement portée par le Grand Angoulême. Bien que pouvant intervenir sur des sujets parfois proches ou concurrentiels, les différentes structures travaillent en bonne intelligence. Par ailleurs, la Sem a diversifié ses activités notamment en créant une foncière d'immobilier d'entreprises, ainsi qu'une SAS de production d'énergies renouvelables.

L'intervention à l'échelle intercommunale est primordiale puisqu'elle est pourvoyeuse de nombreuses missions pour la Sem, compte tenu de l'évolution des compétences intercommunales.

s'agissant notamment du développement économique qui constitue le cœur de métier historique de Territoires Charente.

Afin que les différents actionnaires publics collaborent au sein de la structure, la direction générale de l'Epl est attentive à associer les actionnaires aux différents temps de conception et de mise en œuvre de la stratégie de l'Epl. A titre d'illustration, il convient de s'assurer, par exemple, que les plans moyen terme soient validés par tous les actionnaires, et que le temps dédié à leurs rédactions permette de traiter les éventuelles dissensions. La direction générale de l'Epl s'applique à créer des instances d'échanges (comme l'animation d'un séminaire par exemple), afin de permettre aux actionnaires de discuter et débattre de leur vision de l'outil.

Il convient de préciser que la répartition de l'actionnariat est assez équilibrée entre chaque collectivité, ce qui permet de fluidifier les relations. Néanmoins, les attentes peuvent parfois diverger entre plusieurs actionnaires et nécessitent une attention constante de la part de la direction. A titre d'exemple, il convient d'équilibrer l'intervention dans le centre-ville d'Angoulême qui pâtit d'une vacance commerciale importante avec une intervention historique au service des zones économiques de l'agglomération. A cet égard, la Sem, a prêté particulièrement attention à rééquilibrer ses interventions, en menant des projets sur les friches du centre-ville. De même, la Sem intervient sur le territoire de Cognac.

Autrement, les Epl peuvent s'associer pour nouer des partenariats. Des relations se tissent dès lors que deux Epl trouvent des points de complémentarité et identifient un intérêt à conjuguer savoir-faire et ressources. Les Epl peuvent répondre en groupement à certains appels d'offres d'opérations de mandat ou des marchés d'ingénierie d'accompagnement de collectivités. L'intérêt est réciproque : à la fois mobiliser des ressources aux compétences reconnues, en maîtrisant la charge de l'opération en compatibilité avec le reste du plan de charge de la société, mais aussi proposer une ingénierie technique, juridique et financière complète, meilleure que celle que pourrait proposer une société seule. L'offre devient dès lors bien plus concurrentielle. Enfin, plusieurs Epl peuvent également s'associer dans la création d'une société filiale.

Cette approche d'écosystème et de complémentarité d'action a vocation demain à s'étendre à de plus en plus de secteurs, dont celui de la santé.

FOCUS : LE CHAMP D'INTERVENTION DES INTERCOMMUNALITES EN MATIERE DE SANTE

Bien que la santé ne relève pas des compétences historiques des intercommunalités, on observe une montée en puissance de l'intercommunalité sur les questions sanitaires et sociales, dans le contexte de la crise sanitaire et face aux interpellations d'habitants et d'élus inquiets de la désertification médicale de leur territoire.

Plus précisément, il apparaît que les intercommunalités se sont déjà engagées dans des politiques de santé notamment par la mise à l'agenda de ces questions qui sont une priorité politique pour 84 % des intercommunalités. En 2015, déjà 39 % des communautés inscrivait la santé parmi les secteurs visés dans les projets de territoire. En 2020, 19 % sélectionnaient la santé parmi les cinq thèmes structurants du projet de territoire. La même année, 61 % envisageaient d'introduire un volet « santé » dans leur contrat de relance et de transition écologique (CRTE) et 42 % se déclaraient intéressées pour que l'Agence régionale de santé (ARS) soit signataire du contrat³⁷.

Dans le cadre de la lutte contre les déserts médicaux, les intercommunalités peuvent s'appuyer sur les outils de l'économie mixte.³⁸

³⁷ Intercommunalités de France, « Quel rôle pour l'intercommunalité en santé ? » Résultats partiels de l'enquête nationale conduite durant l'été 2021. Sur une base de 70 répondants.

³⁸ La Banque des Territoires a récemment publié deux guides sur le sujet « Favoriser l'émergence de centres et maisons de santé avec les Entreprises Publiques Locales », 2022, [disponible en ligne](#) et « Economie mixte et santé. Panorama des interventions des entreprises publiques locales dans le champ de la santé. », 2023. Disponible [en ligne](#)



Laval Mayenne Aménagements



Laval Mayenne Aménagements est une Sem de dimension départementale en Mayenne. Son actionnariat est composé de Laval Agglomération (29%), suivi par la Ville de Laval et le département de la Mayenne (20,37% chacun), ainsi que par la Région des Pays de la Loire (4,68%) et 5 intercommunalités.

Aménageur historique du territoire, Laval Mayenne Aménagement intervient sur la construction de bâtiments, elle réalise la gestion locative en tant qu'investisseur et propriétaire-bailleur, propose ses services en tant qu'assistance à maîtrise d'ouvrage auprès d'acteurs publics et privés et réalise la gestion de services urbains comme le stationnement.

La Sem est intervenue sur plusieurs projets de santé, tant dans le chef-lieu du département que sur d'autres communes membres des intercommunalités actionnaires de la structure. La Sem a remporté une concession de travaux de Maisons de santé d'une durée initiale de 25 ans. Dans le cadre de cette concession de travaux, la Sem assure la maîtrise d'ouvrage des travaux et est également chargée de l'exploitation de l'équipement, sur laquelle elle perçoit une rémunération. L'exploitation a commencé en 2019.

La Sem a par exemple porté la construction d'un pôle de santé intercommunal à Mayenne en 2018, réhabilité à Laval en 2019 et construit un centre d'action médico-social précoce à Laval.



« L'agglomération de Laval est un territoire rural de plus de 300 000 habitants qui connaît des difficultés d'accès aux soins pour un certain nombre d'habitants aussi bien dans le secteur hospitalier que dans la médecine générale. C'est pourquoi la Sem est intervenue sur différents projets de MSP. Comment faire pour mener à bien des projets aussi complexes ? Premièrement, il faut bien considérer qu'une MSP, ce n'est pas qu'un projet immobilier, c'est surtout un projet de santé pour le territoire. Deuxièmement, la localisation des MSP en centre-ville ou en centre-bourg est centrale pour maintenir une revitalisation des collectivités. Troisièmement, le travail partenarial est essentiel pour comprendre les différents enjeux des professionnels de santé. Ainsi, des protocoles d'engagement ont été fixés pour l'engagement de chaque partie prenante : les professionnels de santé, la collectivité et la Sem. »

Nicolas Besnier, Directeur Général de Laval Mayenne Aménagement

39.

On observe également un élargissement de la vision de la santé, non plus considérée uniquement comme l'absence de maladie, mais comme « un état de complet bien-être physique, mental et social, qui ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité »⁴⁰. Dans le prolongement de cette définition, la prise en compte des actions des intercommunalités et de leurs Epl en matière de politique de santé ne doit, en effet, pas se limiter à la seule prise en charge des malades ou de l'accès aux soins. Au contraire, il convient d'adopter une vision élargie de la santé.

³⁹ Intervention lors du Webinaire de la Banque des Territoires « Accélérer l'action : 6ème atelier du réseau national des foncières de redynamisation » du 18 octobre 2022. Disponible [en ligne](#).

⁴⁰ Définition de l'OMS

Cette vision élargie de la santé s'inscrit dans l'approche pluridisciplinaire et globale des enjeux médicaux et sanitaires promue à travers le **principe de « One Health »** ou « une seule santé » en français. Celle-ci vise à tenir compte des interconnexions et des dépendances entre les organismes vivants et les écosystèmes. Cette approche intégrée inclut la santé des animaux, des végétaux et des êtres humains, ainsi que les perturbations de l'environnement générées par l'activité humaine. Elle tend à développer la prise de conscience des liens étroits entre la santé humaine, celle de leur écosystème (faune et flore) et l'état écologique global et la nécessité de décroiser les approches sanitaires.



« Depuis la santé centrée sur l'individu qui se décline par des politiques autour du sport, de l'alimentation, des soins et de la prévention, nous élargissons nos champs d'actions pour travailler à un environnement plus sain. Diminuer l'exposition aux bruits, aux perturbateurs endocriniens, protéger la biodiversité parce qu'elle nous protège aussi, introduire des îlots de fraîcheur... cette politique globale a des implications dans la façon dont nous régénérons la ville. « One health » ou santé globale, c'est prendre en considération l'impact de l'environnement sur notre santé, et comprendre qu'une nature en bonne santé n'a que des effets bénéfiques sur la santé humaine. »

Anne Vignot, Maire de Besançon, Présidente du Grand Besançon Métropole.

Même si ledit principe existait antérieurement, l'approche « One Health » est mise en avant depuis le début des années 2000 et a notamment fait l'objet d'un accord tripartite signé en 2010 entre l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'Organisation mondiale de la santé animale (OMSA) et l'Organisation des Nations Unies pour l'agriculture et l'alimentation (FAO).

De manière générale, et bien que leur champ d'action soit limité par rapport à celui de l'Etat, les intercommunalités peuvent agir dans de nombreux domaines liés à la santé. Elles peuvent intervenir en collaboration avec les services de l'Etat, et notamment les ARS, pour l'amélioration de l'accès aux soins, dans des domaines médico-sociaux (actions sociales en matière de santé, logement, salubrité, accès à une alimentation saine, création de Maison de Santé Pluriprofessionnelles ou MSP) ou encore dans l'aménagement et l'urbanisme, attachés à la santé environnementale. Elles ont ainsi un rôle important à jouer dans la promotion de la santé auprès de leurs populations, en améliorant leur qualité de vie, en favorisant un meilleur état de santé et un plus grand bien-être général.



« Il y a une dimension d'équité dans le concept de One Health. L'aménagement du territoire doit être le résultat d'une approche globale, il n'y a pas d'écoquartier pour les bobos, il y a des écoquartiers pour tout le monde. Pour mener à bien ces actions, c'est fondamental de connaître les acteurs présents sur le territoire et de pouvoir agir avec eux. Il faut également que les outils adoptent les mêmes orientations et priorités que celles de ses collectivités actionnaires.

A Besançon, nous travaillons avec la Sedia pour produire des bâtiments qui s'intègrent dans notre politique One Health. Avec la Sedia, il y a eu un travail en matière de stratégie, de RSE, de marque employeur. Il faut être cohérent, il faut faire système. Si on mène des actions, il faut que les outils s'en saisissent. »

Anne Vignot, Maire de Besançon, Présidente du Grand Besançon Métropole⁴¹.

⁴¹ Webinaire Banque des Territoires « One health : quelle mise en œuvre du concept avec les Epl ? », 24/06/2024. Replay disponible [en ligne](#).



A l'initiative de la Banque des Territoires, le présent guide est issu du travail du cabinet prestataire SCET en collaboration étroite avec Intercommunalités de France et la Fédération des élus des Entreprises publiques locales (FedEpl).

REMERCIEMENTS

Nous remercions les Epl qui ont participé à ce guide en répondant tant à nos sollicitations pour des entretiens qu'à nos réflexions collectives et en particulier :

■ **GIE C'CHARTRES**

Aurélie KAMINSKI, Administratrice et Franck MASSELUS, Adjoint au Maire de Chartres, Vice-Président de Chartres Métropole, Président directeur général de la Spl Chartres Aménagement

■ **Cristal Habitat**

Lucas BEAUJOLIN, Directeur général

■ **Dinan Agglomération**

Bruno RICARD, Vice-président

■ **Mauges Energies**

Guillaume CHARRIER, Directeur du développement

■ **SAEM Alès**

Max ROUSTAN, Maire d'Alès et Christophe PEREZ, Directeur général

■ **Saint-Nazaire Agglomération Tourisme**

Pierre SABOURAUD, directeur de Saint-Nazaire Agglomération tourisme et Céline GIRARD-RAFFIN, vice-présidente de l'agglomération en charge du Tourisme et présidente du Snat

■ **Semvie**

Freddy TOINETTE, Directeur général

■ **SemOp Caux Seine Mobilité**

Kamel BELGHACHEM, Président

■ **SemOp Dionéo**

Jean-François HOAREAU, Président

■ **SOGES**

Boris PETRICIEN, Directeur général

■ **Spl Tourisme en Pays de Saint-Omer**

Julien DUQUENNE, Directeur général

■ **Soissonnaise d'Habitat**

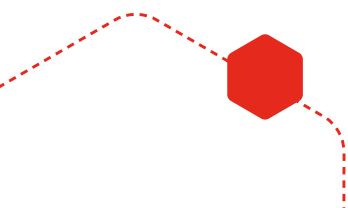
Nathalie TANIÈRE, Directrice générale

■ **Territoires Charente**

Philippe MAYLIN, Directeur général

■ **Tours Métropole**

Frédéric CHABELLARD, Directeur général des services et Nathalie VAUVILLIERS, Assistante direction





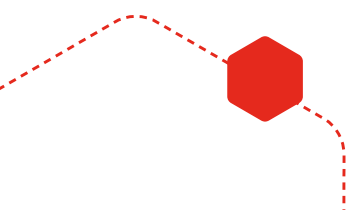
ANNEXES

Quelques liens utiles vers des publications récentes, pour en savoir plus :

- Banque des Territoires, [Accompagner les Entreprises publiques locales](#).
- Banque des Territoires, [Les Entreprises Publiques Locales \(EPL\), accélératrices du développement territorial](#) (2024).
- Banque des Territoires, [2014/2024 : Une décennie d'activité pour les SEMOp](#) (2024).
- Banque des Territoires, [Accompagnement du développement des EnR dans les territoires](#) (2022).
- Banque des Territoires, [Les entreprises publiques locales au service de la rénovation énergétique des bâtiments publics](#) (2023).
- Banque des Territoires, [Comment s'appuyer sur les Entreprises Publiques Locales pour réindustrialiser les territoires ?](#) (2024).
- Banque des Territoires, [Les foncières de redynamisation territoriale : un pouvoir accru des collectivités pour leurs stratégies de revitalisation et d'attractivité](#) (2024).
- Banque des Territoires, [Les entreprises publiques locales, pivot des stratégies de sobriété foncière](#) (2024).
- FedEpl, « Eplscope 2024 ». Disponible à l'achat [en ligne](#).
- Intercommunalités de France, FedEpl, Villes de France, « L'économie mixte locale des intercommunalités et villes moyennes », 2024. Disponible [en ligne](#).

Contactez votre interlocuteur, rendez-vous sur :

- [Banque des Territoires](#)
- [Intercommunalités de France](#)
- [Fédération des élus des Entreprises publiques locales \(FedEpl\)](#)





BANQUE des
TERRITOIRES



INTERCOMMUNALITÉS — DE FRANCE —

**fed
epl**

Les entreprises
publiques
locales

banquedesterritoires.fr



@BanqueDesTerr