

En partenariat avec :

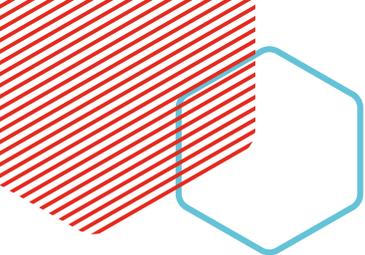


BANQUE des  
**TERRITOIRES**



# Les Entreprises Publiques Locales au service de l'action départementale

Etat des lieux, enjeux et perspectives



# ÉDITORIAL

Le Département a largement démontré sa pertinence dans la mise en œuvre des politiques publiques, s'appuyant sur une légitimité historique et un ancrage local lui permettant d'appréhender la complexité des territoires et des enjeux. Il constitue aujourd'hui plus que jamais l'échelon de proximité dont la permanence tranche avec un paysage institutionnel en constante évolution.

En charge de l'aménagement du territoire et des solidarités, le Département est devenu l'un des principaux rouages de la grande œuvre de décentralisation entamée le siècle dernier. Pour appuyer leur action, les Départements ont été en première ligne dans la création et le développement de nouvelles entreprises publiques locales, constituant la collectivité de référence pour nombre d'entre elles.

Les Départements ont maintenu, dans le cadre d'une évolution institutionnelle chaotique récente, un niveau d'investissement déterminant au sein des entreprises publiques locales. Leur expérience et leur connaissance fine du terrain sont précieuses pour l'ensemble des acteurs qui participent au dynamisme de notre économie. Cette capacité à coordonner des opérations structurantes entre opérateurs publics et privés atteste de la fonction d'ensemblier du Département.

En outre, le primat accordé au Département dans l'animation des réseaux, qu'ils soient numériques, routiers, énergétiques ou encore d'approvisionnement en eau est à ce jour confirmé. Ce rôle de collectivité des réseaux est devenu constitutif de l'identité départementale.

Les défis pour les Départements sont aujourd'hui nombreux, des solidarités humaines et territoriales aux transitions écologiques et numériques évoquées précédemment. Afin de répondre plus efficacement aux enjeux y afférents, les élus départementaux sollicitent régulièrement les outils de l'économie mixte, permettant de développer des politiques publiques ambitieuses et innovantes, en étroite collaboration avec des acteurs privés comme publics. Les entreprises publiques locales apparaissent ainsi comme un outil essentiel pour les Départements.

Pour accompagner les Départements face aux nombreux défis auxquels ils sont confrontés, la Banque des Territoires affirme son rôle de partenaire engagé au service de ces précieuses collectivités, ainsi qu'auprès des EPL.

C'est pourquoi, Banque des Territoires, Départements de France et Fédération des élus des EPL, nous vous proposons avec ce guide de partager sur l'action de l'économie mixte à l'échelle départementale, au service de la promotion et du développement des territoires.

Une action historique et au cœur des défis d'aujourd'hui, une action fortement renouvelée face aux grands enjeux de demain.



**Patrick JARRY**

Président de la Fédération des élus des EPL



**François SAUVADET**

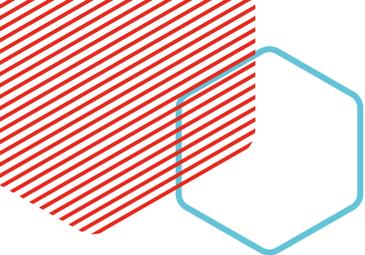
Président de Départements de France



**Olivier SICHEL**

Directeur de la Banque des Territoires





# INTRODUCTION

De la création des Départements par le décret du 26 février 1790 à la loi NOTRe (loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République), le Département a profondément muté.

**Collectivité territoriale de plein exercice** à compter des lois de décentralisation de 1982 (*loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des Départements et des régions*) et de 1983 (*loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les Départements, les régions et l'Etat dite « loi Defferre »* et *loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les Départements, les régions et l'Etat*), le Département a vu ses compétences élargies étant considéré « *sur le plan institutionnel comme sur le plan normatif [comme] le centre de gravité du droit de la décentralisation* »<sup>1</sup>.

En premier lieu, la loi n°2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité puis la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ont fondé **la vocation du Département en matière d'action sociale et médico-sociale** laquelle a été confortée par la loi n°2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance et enfin la loi n°2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

En second lieu, la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles dite loi « MAPTAM » érige le Département en **chef de file de l'action sociale, de l'aménagement numérique et de la solidarité territoriale**.

Le Département s'est ainsi positionné en acteur déterminant du développement des entreprises publiques locales au point d'être la collectivité de référence de 13% de SEM, 8% de SEMOP et 8% des SPL (chiffres EPLScope 2022, FedEPL).

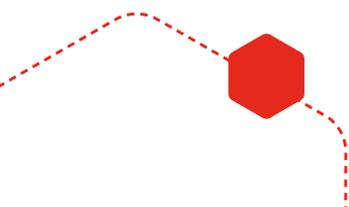
Pourtant, la loi NOTRe<sup>2</sup> a constitué un tournant pour le Département avec la **suppression de la clause générale de compétence** et celle des articles L. 3231-2 et L. 3231-3 du code général des collectivités territoriales qui fondaient sa compétence économique. Menacé dans son existence, la Cour des comptes devait noter que « *La mise en place des grandes régions a toutefois compromis cette perspective en redonnant à l'échelon Départemental un espace naturel d'action entre ces nouvelles collectivités et les groupements de communes.* »<sup>3</sup>

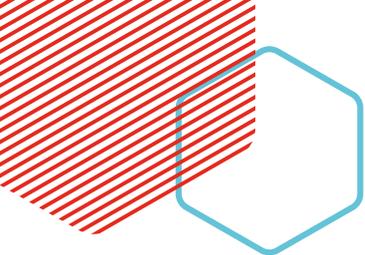
---

<sup>1</sup> A. Duranthon, *L'institution départementale à l'heure métropolitaine : quelles perspectives ? Etude pour l'Assemblée des Départements de France*, l'Harmattan (page 23)

<sup>2</sup> Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

<sup>3</sup> Cour des Comptes, Rapport public annuel 2003, *La décentralisation, quarante ans après* (page 80)





La redéfinition des compétences dévolues au Département par la loi NOTRe aurait pu impliquer une **redéfinition de son rôle au sein des entreprises publiques locales** dont ils sont actionnaires. L'article 133 VII de la loi NOTRe prévoyait ainsi que les Départements ne puissent plus être actionnaires majoritaires des sociétés d'économies mixtes ou des sociétés publiques locales d'aménagement dont l'objet social avait été transféré à d'autres échelons. Les Départements devaient céder les deux tiers des parts à la collectivité territoriale ou au groupement de collectivités qui assumait désormais la compétence, une « *conférence territoriale d'action publique* » devant permettre « *d'achever la réorganisation* » (article 2 V de la loi NOTRe).

Paradoxalement, la loi n°2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale a renforcé le Département notamment en élargissant les délégations de compétences notamment au titre des « *projets structurants* »<sup>4</sup> ou encore permis le transfert du réseau routier et autoroutier de l'Etat<sup>5</sup>.

L'évolution tendrait ainsi à démontrer selon les termes d'un rapport d'information au Sénat que « *le Département joue enfin un rôle d' "assembler" des politiques locales et d' "innervation du territoire"* »<sup>6</sup>.

Indépendamment de la loi 3DS, les Départements peuvent s'appuyer sur la notion de « *solidarité territoriale* » pour poursuivre leurs interventions en matière de développement économique.

Le rapport annuel de la Cour des comptes mettait en exergue que « *la refonte de la carte des régions a mis en évidence l'intérêt de maintenir l'échelon Départemental dans les régions fusionnées. Du fait de leur grande taille et du caractère plus normatif que gestionnaire d'une partie de leurs compétences, les régions peuvent en effet apparaître comme un échelon trop distant des territoires, dans leur grande diversité économique et sociale. Dans ce contexte nouveau, le Département est apparu comme échelon incontournable, d'autant qu'il est devenu le niveau principal de mise en œuvre des politiques de l'Etat par ses services déconcentrés.* »<sup>7</sup>

La diversification des champs d'intervention des EPL (pour 66% d'entre elle en 2022) peut ainsi constituer une **opportunité pour les Départements d'exploiter de façon optimale leur champ de compétence** afin de **promouvoir la cohésion sociale et territoriale**.

---

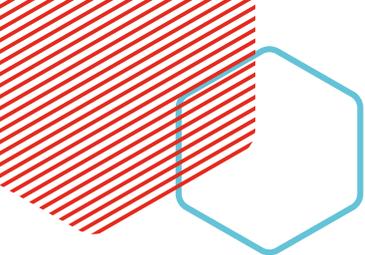
<sup>4</sup> Article 8

<sup>5</sup> Article 38

<sup>6</sup> *Rallier les citoyens, relier les territoires : le rôle incontournable des Départements*, Rapport d'information n°706 (2019-2020) au nom de la mission d'information relative aux compétences des Départements dans les régions fusionnées

<sup>7</sup> Cour des Comptes, Rapport public annuel 2003, *La décentralisation, quarante ans après* (page 87)





---

*« Du fait de leur grande taille et du caractère plus normatif que gestionnaire d'une partie de leurs compétences, les régions peuvent en effet apparaître comme un échelon trop distant des territoires, dans leur grande diversité économique et sociale. Dans ce contexte nouveau, le Département est apparu comme un échelon incontournable »*

*Cour des Comptes, Rapport public annuel 2003*

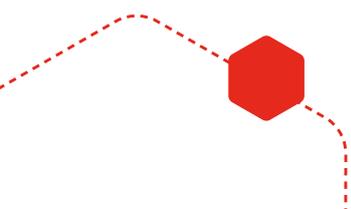
---

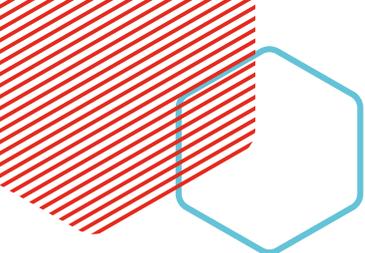
Ce guide, conçu à destination des Départements et des EPL, vise donc à mettre en perspective les politiques publiques départementales associées à l'économie mixte.

Son objectif est d'apporter une vision opérationnelle de l'apport des outils de l'économie mixte à l'action des Départements dans les domaines où ils ont directement la compétence comme ceux où ils constituent un acteur stratégique. Il s'agit de mettre en exergue, notamment à travers des retours d'expériences et témoignages de Départements et d'EPL, les possibilités d'intervention des EPL sur l'ensemble de la chaîne de valeur du développement territorial départemental.

Ce guide se conclut par la formulation d'un **Vademecum à l'usage des Départements** qui vise à leur apporter un support pour :

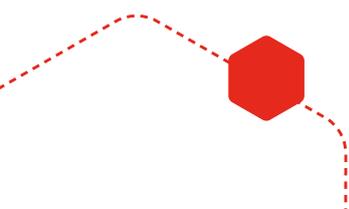
- Appréhender au mieux les différentes modalités d'intervention offertes par les outils de l'économie mixte
- Alimenter leurs réflexions sur la mise en place ou le repositionnement de ces outils dans le contexte économique, institutionnel et social évoqué dans cette introduction.





# SOMMAIRE

<b>Éditorial</b>	<b>2</b>
<b>Introduction</b>	<b>3</b>
<b>Sommaire</b>	<b>6</b>
<b>Les nouveaux champs d'intervention des Départements</b>	<b>7</b>
Les évolutions des départements suite à la loi NOTRe et la loi MAPTAM	8
Modalités d'intervention des Départements	10
<b>Modèles et caractéristiques de l'économie mixte</b>	<b>12</b>
L'économie mixte : des modèles en profondes mutations	13
Les EPL, couteaux suisses des collectivités territoriales	18
<b>Panorama et typologie des EPL à l'échelle des Départements</b>	<b>22</b>
La participation des Départements dans les EPL	23
Les niveaux d'implication des Départements dans les outils de l'économie mixte	24
Panorama des EPL départementales	26
<b>Structuration et pilotage des outils Vademecum à l'usage des Départements</b>	<b>34</b>
Une gouvernance et un pilotage appropriés au projet	36
Un modèle économique adapté aux objectifs de politiques publiques	39
L'optimisation des outils d'économie mixte au service des stratégies départementales	41
<b>Remerciements</b>	<b>43</b>



01

**Les nouveaux  
champs  
d'intervention des  
Départements**

## Les évolutions des départements suite à la loi NOTRe et la loi MAPTAM

### Un périmètre d'intervention *a priori* circonscrit

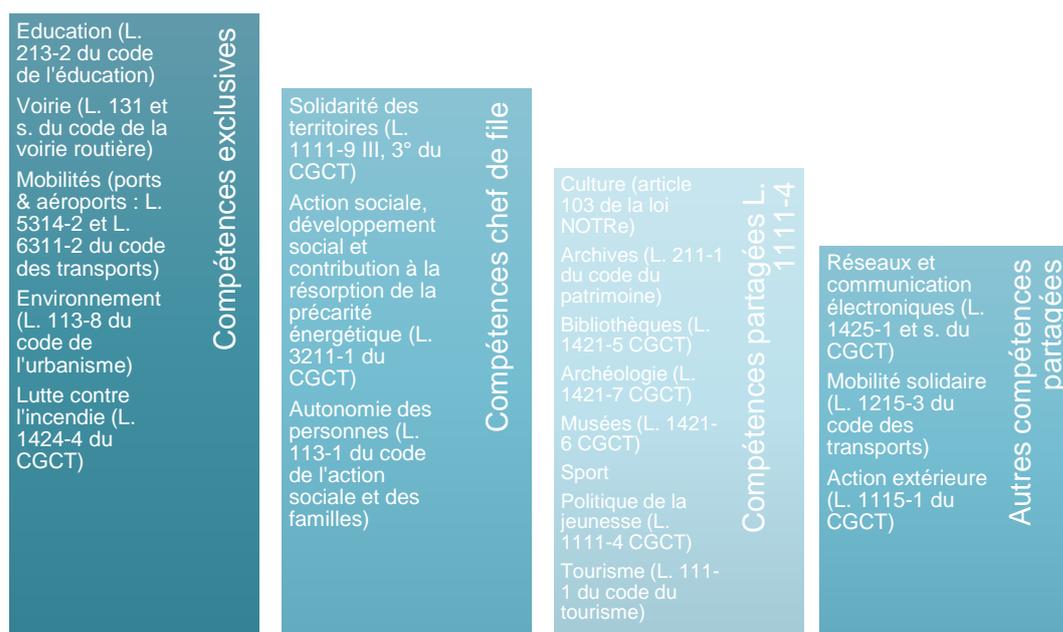
La loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des Départements et des régions a étendu la clause générale de compétence aux Départements permettant à ces derniers l'intervention la plus large possible.

En supprimant la clause générale de compétence (article 94), la loi NOTRe a profondément modifié le champ d'action des Départements. Plus encore, la loi NOTRe a supprimé les fondements assurant la compétence du Département dans le cadre économique :

- les articles L. 3231-2 et L. 3231-3 du code général des collectivités territoriales assurant la compétence respectivement en matière de développement économique et d'aides aux entreprises en difficulté ont été abrogés ;
- l'article L. 1511-3 du code général des collectivités territoriales exclut les Départements de l'aide à l'immobilier d'entreprises ne pouvant désormais plus intervenir que sur délégation des communes ou EPCI ;
- une compétence résiduelle en matière d'octroi de subventions dans le domaine agricole subsiste mais uniquement en complément des aides accordées par la région et après conventionnement.

La circulaire du 22 décembre 2015 relative aux incidences de la suppression de la clause générale des Départements et des régions sur l'exercice des compétences des collectivités territoriales a confirmé l'exclusion du Département en matière économique lui réservant la promotion des solidarités et de la cohésion territoriale notamment au travers de l'action sociale outre dans le domaine de l'éducation la gestion des collèges et l'aménagement du territoire et des transports.

Le Département demeure toutefois un acteur incontournable du développement des territoires au-delà des seules compétences précitées. En effet, à ces compétences propres s'ajoutent les chefs de filât et les compétences partagées au sens de l'article L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales qui lui permettent d'appréhender un rôle structurant au sein des EPL.



Les situations d'exception permettent aussi de mesurer le caractère inadapté d'une spécialisation trop rigide des compétences : à titre d'exemple, nombreuses furent les petites entreprises du commerce, de l'artisanat, de la restauration, de l'hôtellerie, du tourisme ou encore de la culture, qui ont pu bénéficier du soutien vital des Départements au cours des différents épisodes de crise sanitaire entre 2020 et 2022. La connaissance du tissu économique local par les Départements en fait un contrepoint opportun face aux nouvelles dimensions des collectivités régionales, ce qui conforte par la même occasion leur intervention en soutien à l'économie de proximité.

### Des limitations à l'intervention du Département à interroger : le maintien du Département au cœur de l'action publique

La loi NOTRe avait ouvert la faculté aux Départements de maintenir les financements et participations accordés aux organismes créés antérieurement jusqu'au 31 décembre 2016, période transitoire durant laquelle la région devait organiser un débat sur l'évolution des structures et d'achever la réorganisation de ces entités (voir sur ce point le V de l'article 2 et *supra*).

L'article 133 (VII) de la loi NOTRe prévoyait par ailleurs un mécanisme financier organisant la cession – partielle – des actions subséquente à la perte de compétence dont la pertinence et l'efficacité ont pu être discutées, la Cour des comptes dans son rapport consacré aux SEM ayant estimé que « *Les insuffisances de ce mécanisme expliquent souvent que les effets des différentes réformes territoriales n'ont pas encore été entièrement retranscrits dans la composition du capital des SEM. Ainsi, nombre de communes demeurent les actionnaires prépondérants des SEM du bloc communal alors même que la majeure partie de leurs compétences a été transférée aux intercommunalités. La même remarque vaut pour les Départements actionnaires de SEM dans le domaine du développement économique et de l'appui aux entreprises.* »<sup>8</sup>

La loi n°2019-463 du 17 mai 2019 tendant à sécuriser l'actionnariat des entreprises publiques locales, intervenue suite à l'arrêt *SEMERAP* du Conseil d'Etat<sup>9</sup> autorise les collectivités et groupements de collectivités à être actionnaires de SEM ou de SPL dès lors que l'objet de ces sociétés porte sur au moins une compétence de chacun de ces actionnaires, l'article 2 modifiant l'article L. 1522-1 du code général des collectivités territoriales prévoyant que « *la réalisation de l'objet de ces sociétés concourt à l'exercice d'au moins une compétence de chacune des collectivités territoriales et de chacun des groupements de collectivités territoriales qui en sont actionnaires* ».

Les Départements peuvent ainsi être associés à des collectivités compétentes en matière de développement économique dès lors qu'une compétence Départementale est susceptible d'être mobilisé étant précisé que l'article L. 3211-1 du code général des collectivités territoriales confère au Département le rôle de promouvoir la cohésion territoriale sur son territoire.

Comme le relevait la Cour, « *Les Départements ont ainsi trouvé dans la réforme du périmètre et des compétences des régions un regain de légitimité. Grâce à leur ancrage territorial, en partie lié au mode d'élection de leurs élus, au scrutin binominal mixte (une femme et un homme) majoritaire à deux tours, ils revendiquent un rôle de chef de file des solidarités territoriales, que leur reconnaît d'ailleurs la loi* » nonobstant la circonstance que « *la suppression de la clause de compétence générale rend cette redéfinition [du positionnement des Départements] indispensable. Le constat vaut notamment dans le*

---

<sup>8</sup> *Les sociétés d'économie mixte locales, un outil des collectivités à sécuriser* – communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, mai 2019 (page 36)

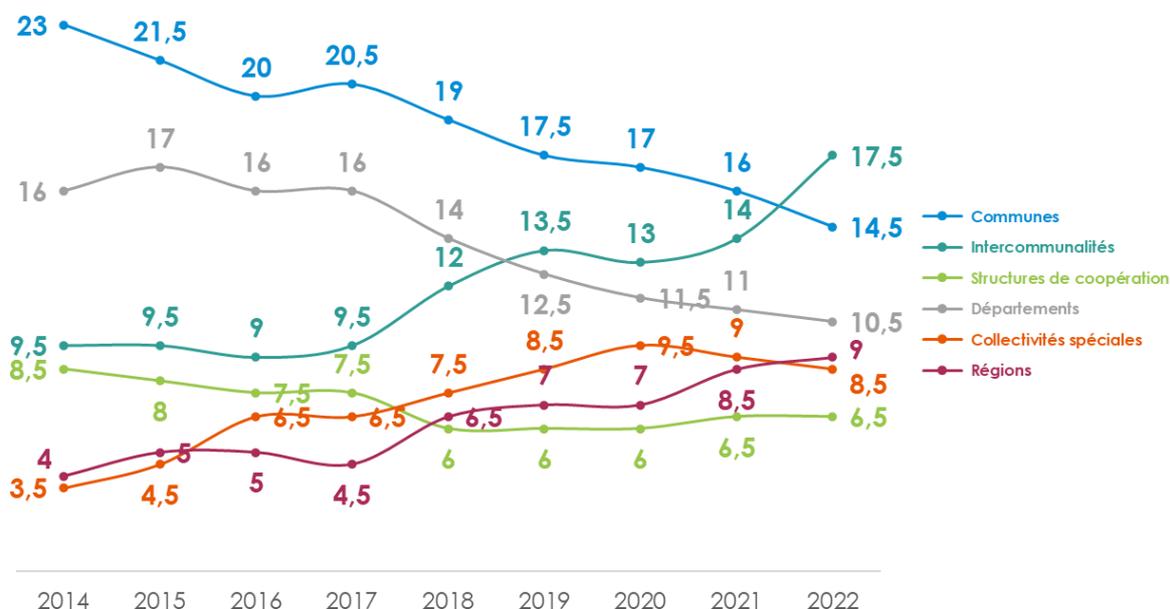
<sup>9</sup> CE 14 novembre 2018, *Société d'exploitation mutualisée pour l'eau, l'environnement, les réseaux, l'assainissement dans l'intérêt du public (SEMERAP)*, n°405628

*domaine du développement économique, dans lequel certains Départements continuent d'intervenir sans base légale. »<sup>10</sup>*

Il n'en demeure pas moins que les compétences susceptibles d'être utiles au développement local, indépendamment du développement économique, sont particulièrement importantes : le développement sportif, culturel et touristique constitue autant de leviers déterminant de même que la compétence en matière d'aménagement du territoire.

## Modalités d'intervention des Départements

Les Départements, à l'instar de l'ensemble des collectivités territoriales, disposent d'une large palette d'intervention notamment dans le cadre de la régie directe simple, dotée d'une autonomie financière voire d'une personnalité propre ou dans le cadre de syndicat mixte.



L'intégration des Départements dans l'économie mixte est également au cœur de l'intervention Départementale dont le fondement trouve son application dans les articles L. 1512-1, L. 1513-1 et L. 1514-1 du code général des collectivités territoriales lesquels prévoient que les Départements peuvent créer respectivement des sociétés d'économie mixte locales, des sociétés publiques locales et sociétés d'économie mixte à opération unique.

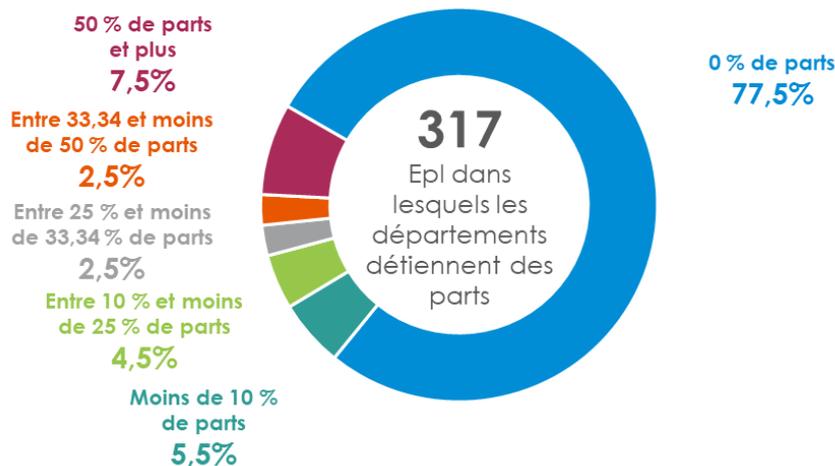
La seule limite indépassable – rappelée par le législateur dans le cadre de la loi n°2019-463 du 17 mai 2019 tendant à sécuriser l'actionnariat des entreprises publiques locales – demeurant que ces dernières ne puissent être créées que « dans le cadre des compétences qui leur sont reconnues par la loi » ce qui peut expliquer un recul relatif de la participation des Départements au regard des autres collectivités.

<sup>10</sup> Rapport annuel de la Cour des Comptes, 2023, page 88

L'article L. 3231-6 du code général des collectivités territoriales rappelle par ailleurs s'agissant spécifiquement des Départements que « *Sont exclues, sauf autorisation prévue par décret en Conseil d'Etat, toutes participations dans le capital d'une société commerciale et de tout autre organisme à but lucratif n'ayant pas pour objet d'exploiter les services Départementaux ou des activités d'intérêt général dans les conditions analogues à celles prévues, pour les communes, par l'article L. 2253-2.* »

Une exception notable et partagée de manière générale pour toutes les collectivités tient à la prise de participation au sein de sociétés dont l'objet social est la production d'énergies renouvelables, le même article L. 3231-6 autorisant la prise de participations dans le cadre d'entité de « *production d'énergies renouvelables ou d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone définis à l'article L. 811-1 du code de l'énergie, par des installations situées sur son territoire ou sur des territoires limitrophes* », la seule limite étant en l'espèce géographique

A ce jour, les Départements détiennent des participations dans 317 EPL avec une participation variable.



**Modèles et  
caractéristiques  
de l'économie  
mixte**

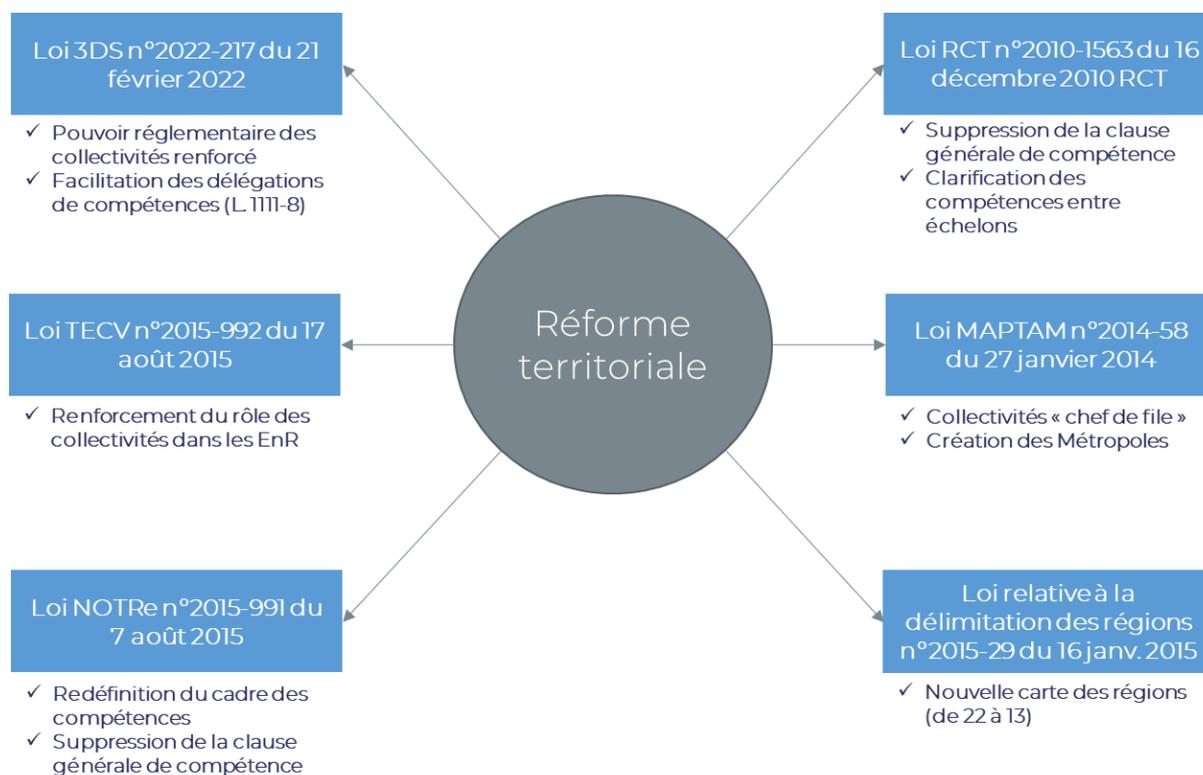
## L'économie mixte : des modèles en profondes mutations

L'objectif de renforcement du dynamisme économique et de l'attractivité des territoires constitue un enjeu majeur pour les acteurs publics locaux. Il s'agit de créer les conditions favorables au développement des territoires pour répondre aux besoins de leurs habitants et assurer l'accès aux services.

Le rôle du Département notamment en matière de cohésion territoriale a également modifié les modalités d'intervention au sein des Entreprises Publiques Locales (EPL).

### Un environnement institutionnel et réglementaire en constante évolution

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



En effet, de nouveaux transferts de compétences entre échelons de collectivités locales (lois MAPTAM, NOTRe et 3DS) ont été opérés.

La montée en puissance des échelons régionaux et intercommunaux a minoré la place des Départements dans des secteurs stratégiques du développement territorial : développement économique, aménagement du territoire, transition énergétique, mobilités...

Les pouvoirs publics ont par ailleurs entériné de nouvelles priorités stratégiques, faisant également évoluer le champ d'intervention des collectivités. Ainsi, un accent particulier a par exemple été mis sur

des sujets tels que la lutte contre l'artificialisation des sols et l'étalement urbain (Loi ALUR<sup>11</sup>, loi ELAN<sup>12</sup> et en dernier lieu la loi Climat et Résilience<sup>13</sup>), la réduction des émissions de Gaz à Effet de Serre et la transition énergétique (Loi TECV<sup>14</sup>) ou encore la gestion des déchets.

Dans le même temps, **les contraintes financières des collectivités se sont renforcées**. Elles résultent notamment d'une baisse continue des dotations et plus spécifiquement pour les Départements, le transfert des taxes foncière et des ressources fiscales contraintes (voir notamment sur ce point *Le financement de collectivités territoriales : des scénarios d'évolution*, Rapport de la Cour des Comptes, octobre 2022).

## Des mutations sociales et écologiques à accompagner

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

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

---

<sup>11</sup> loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite « loi ALUR »

<sup>12</sup> loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite « loi ELAN »

<sup>13</sup> loi n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite « loi Climat et résilience »

<sup>14</sup> loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte

Ces mutations concernent notamment :

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

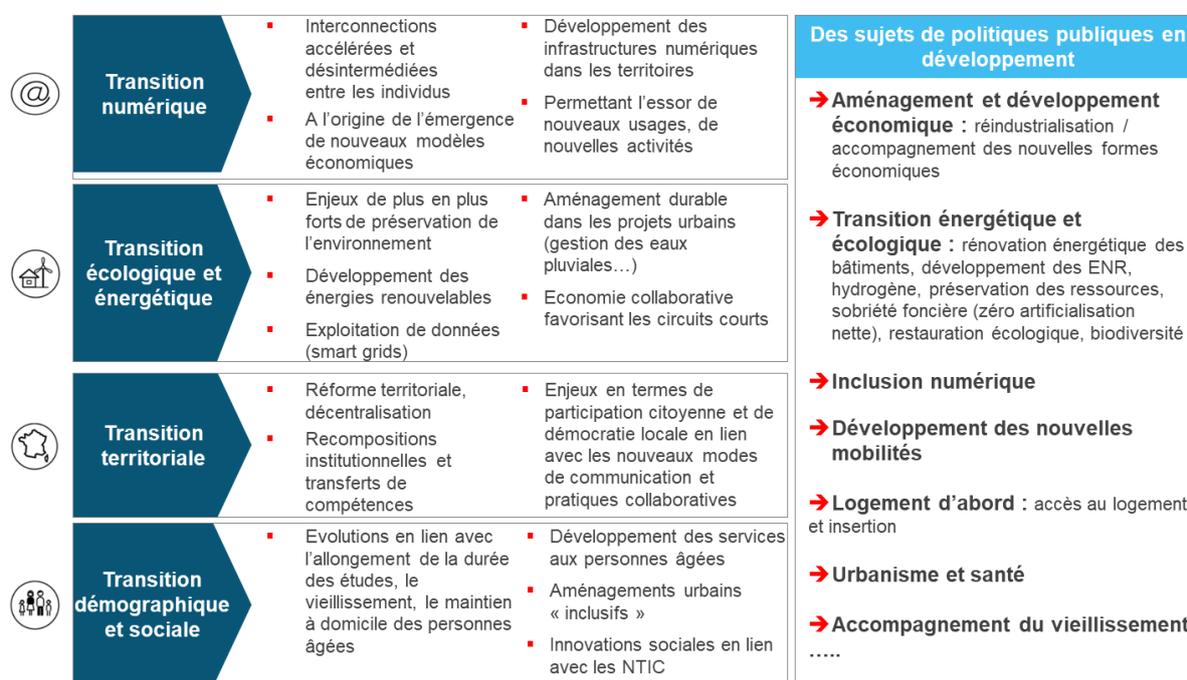


Illustration SCET : synthèse des grandes transitions et impacts sur les politiques publiques

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

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

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

**L'expérience montre que les EPL tirent leur force de la rigueur de la gestion publique associée à la souplesse de l'initiative privée.** En tant qu'entreprises régies, pour l'essentiel, par le code du commerce, les EPL recherchent des performances de gestion, la création de résultat et la motivation des salariés comme des actionnaires. Dans le même temps, en tant **qu'entreprises publiques**

détenues tout ou partie par les collectivités locales, elles interviennent dans le cadre des compétences des collectivités pour réaliser des missions ou gérer des services d'intérêt public.

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

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

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

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

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

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

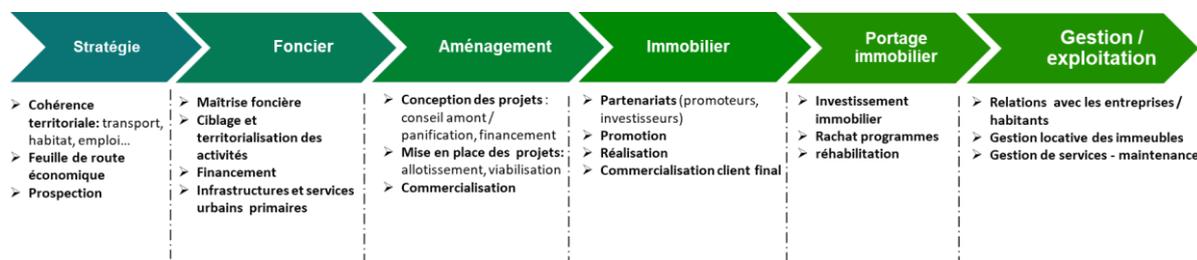


Illustration SCET : chaîne de valeur du développement territorial - aménagement

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

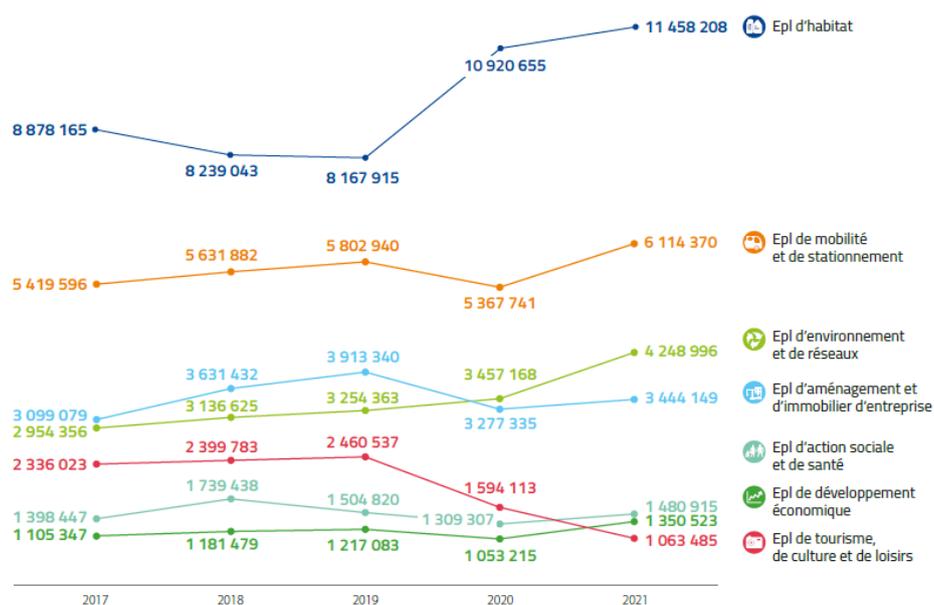
Plus récemment, malgré les difficultés économiques auxquelles elles ont été confrontées, les EPL ont également su accompagner les collectivités dans les enjeux économiques et d'aménagement liés à la crise sanitaire.

## Le rôle de l'économie mixte dans la Relance

La note de conjoncture 2023 de la **Fédération des élus des Entreprises publiques locales (FedEpl)**, met en exergue un retour au niveau d'avant-crise de la plupart des secteurs permettant d'assainir les finances des EPL mises à mal par la crise sanitaire.

A l'instar de l'ensemble des secteurs économiques, les EPL sont particulièrement impactées par l'augmentation significative des coûts de l'énergie ainsi que l'inflation.

■ L'évolution du chiffre d'affaires médian des Epl créées avant 2018 (en euros)



Source : Etude de perception des dirigeants d'EPL (mars 2023)

## Les EPL, couteaux suisses des collectivités territoriales

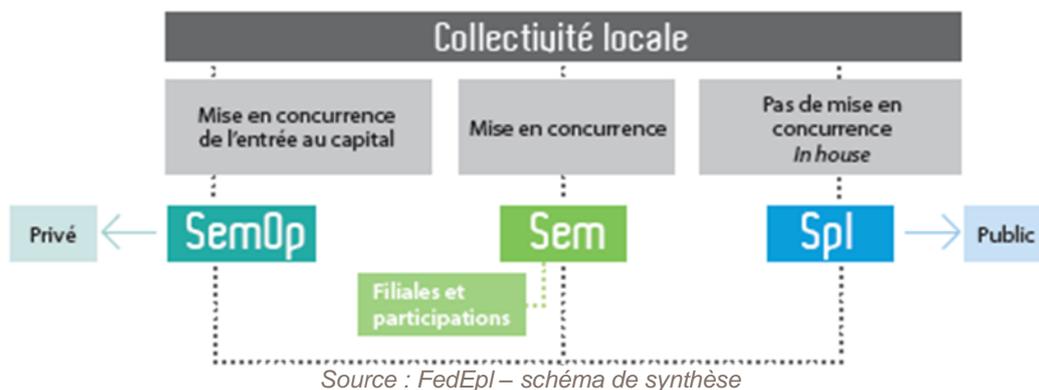
De la mise en place du modèle de la SEM dans les années 1920 à la création de la Société d'Economie Mixte à OPération unique (SEMOP) en 2014 ou de la société universitaire (loi 3DS), la gamme des EPL n'a cessé d'évoluer et de se moderniser. Dans ce cadre, une palette d'outils diversifiés s'offre aux collectivités pour les accompagner dans le déploiement des politiques publiques, et ce dans la quasi-totalité de ces champs d'interventions.

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

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

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

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



### Les Sociétés Publiques Locales (SPL)

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

### Les Sociétés d'Économie Mixte (SEM)

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

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

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

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

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

### **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/la mission, et de la prise de participation à l'actionnariat. Leur objet social étant strictement limité à la réalisation de l'opération/la mission, elles sont dissoutes à l'issue de celle-ci.

### **La société publique universitaire (SPU)**

Issue de la loi 3DS, la société universitaire est une société anonyme détenue à 35% minimum par un établissement public d'enseignement supérieur, par des collectivités territoriales dont les Départements (sous réserve qu'elles ne dépassent pas 35% du capital social) ainsi que par les CROUS.

Encadrées par les articles L. 762-6 et L. 822-1 al.9 du code de l'éducation, la société universitaire a pour vocation la gestion et la valorisation de son patrimoine immobilier.

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

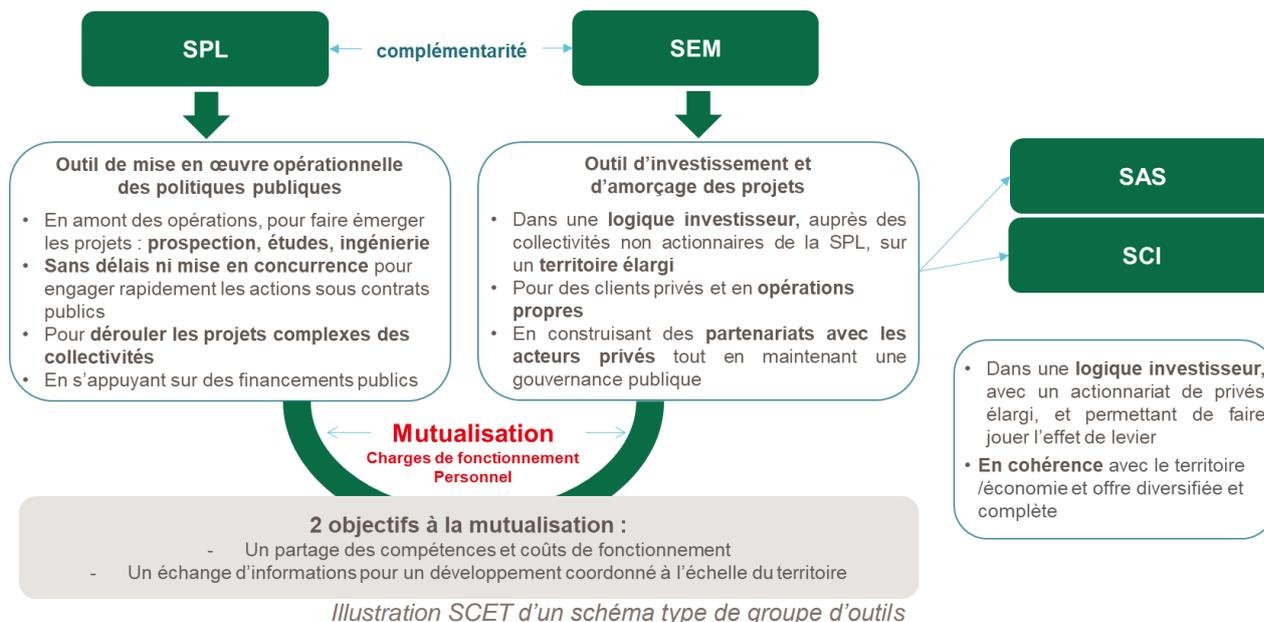
Les caractéristiques propres à chacun des outils permettent aux collectivités de disposer d'une gamme complémentaire de véhicules juridiques en regard de leurs besoins et projets sur leur territoire. **L'évolution des champs et modalités d'intervention de la gamme d'opérateurs de l'économie mixte a vu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

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

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

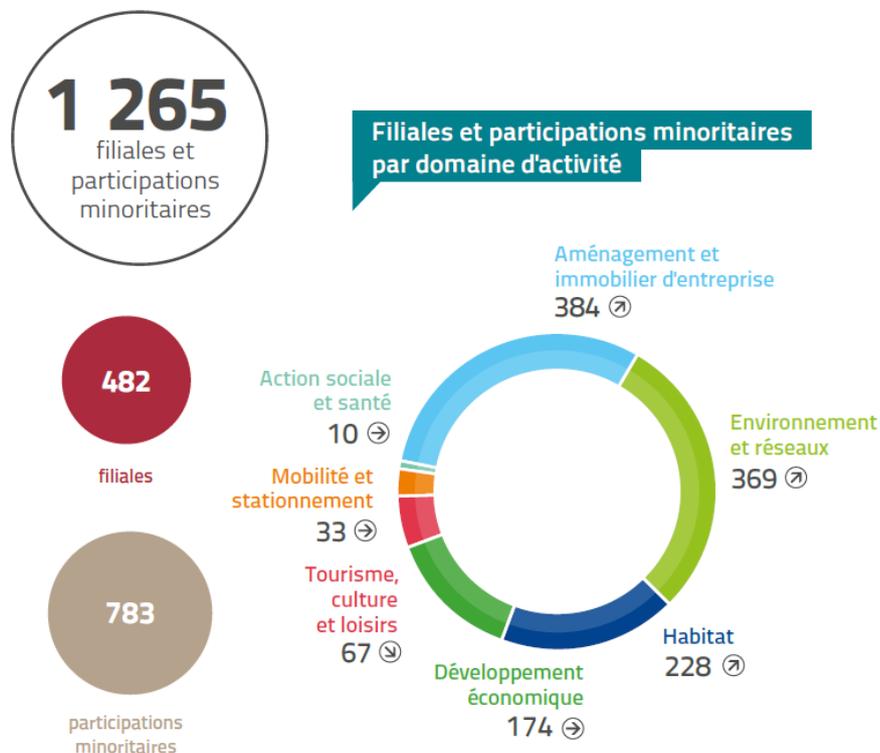
**Souvent complémentaire, la SEM, en tant qu'outil polyvalent intervenant dans le champ concurrentiel, apporte l'agilité opérationnelle**, les effets leviers du privé et la possibilité d'agir pour son compte en investissant les fonds propres de la structure.

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



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

### Filiales et prises de participations minoritaires des EPL en 2022



EPLScope 2022 – FedEpl

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

Cette stratégie de filialisation permet notamment :

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

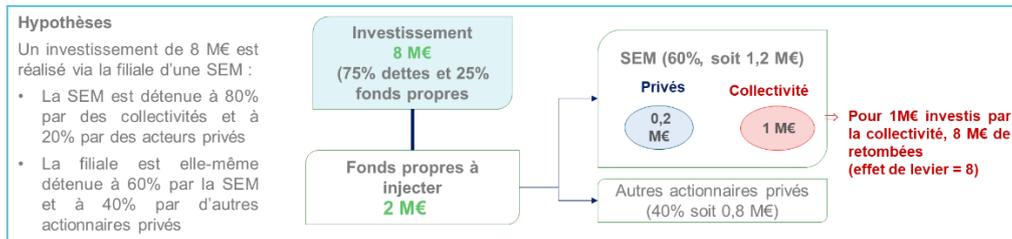
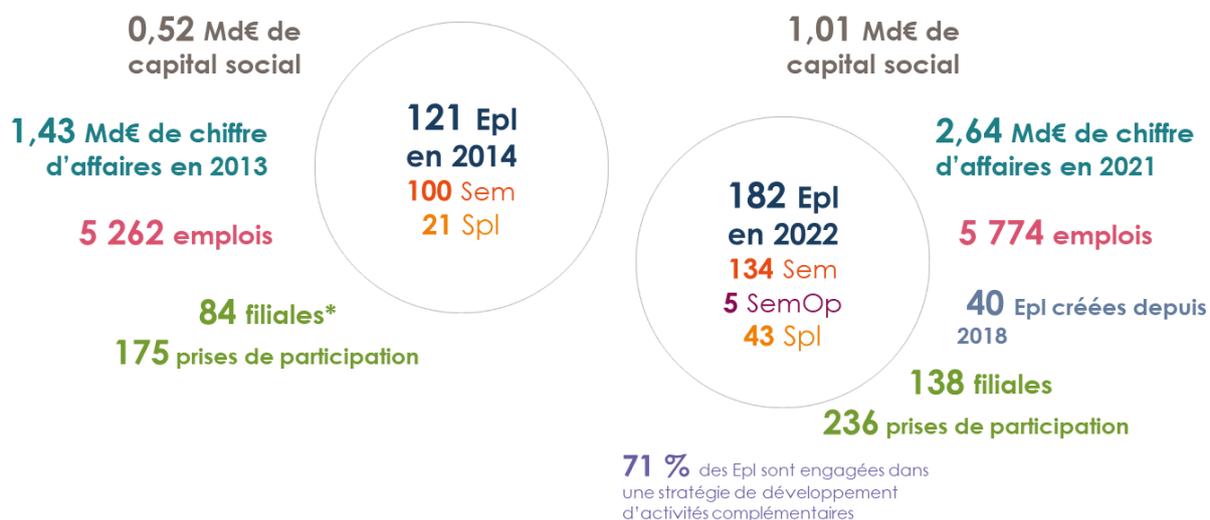


Illustration SCET : effet de levier sur les financements publics

**Panorama et  
typologie des EPL  
à l'échelle des  
Départements**

## La participation des Départements dans les EPL

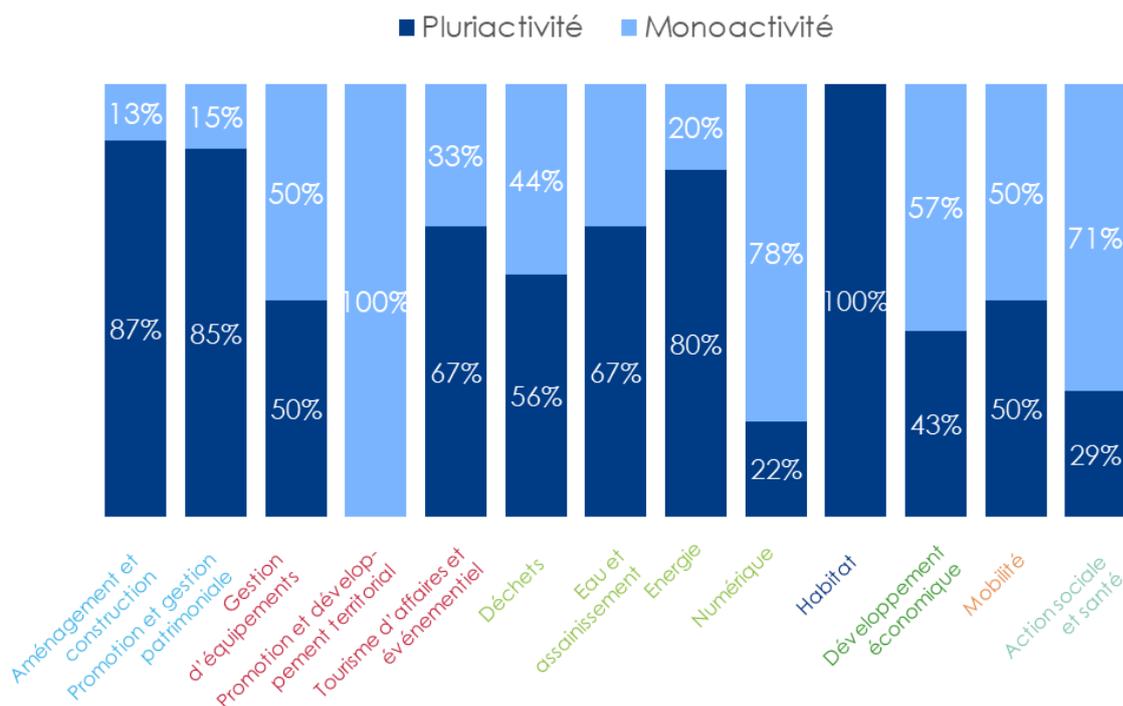
Les EPL Départementales, SEM, SPL et SEMOP confondues, connaissent une progression constante entre 2014 et 2022 tant sur leur nombre que sur leur chiffre d'affaires évoluant respectivement de 121 à 182 pour un chiffre d'affaires de 1,43 Md€ à 2,64 Md€.



Source : FedEpl

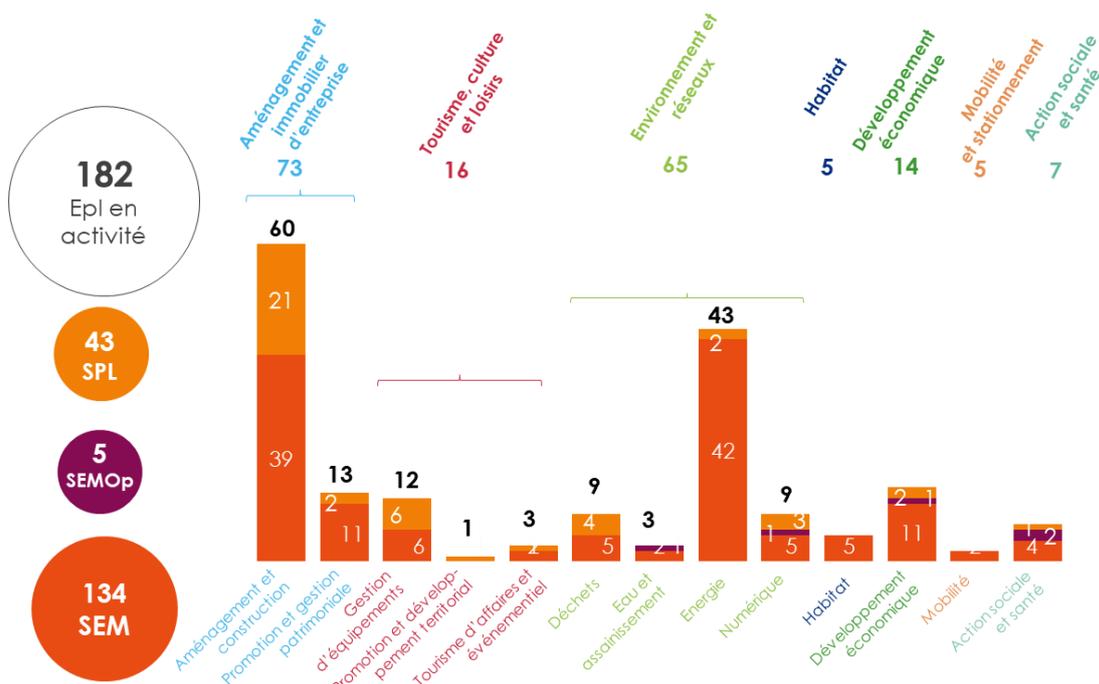
Les EPL Départementales connaissent une croissance incontestable (de 121 en 2014 à 182 en 2022) quelle que soit la forme juridique envisagée, SEM ou SPL (les SEMOp ayant été instaurées par la loi n°2014-744 du 1<sup>er</sup> juillet 2014, leur accroissement est moins significatif).

Les EPL sont créées à 67% *ex nihilo* et à 17% à la suite d'un mode de gestion et demeurent très largement des entités exerçant plusieurs activités :



Source : FedEpl

La répartition entre SEM et SPL tient principalement aux secteurs concernés et à la complémentarité des outils SEM / SPL évoqués *supra*, les sociétés publiques œuvrant principalement dans le domaine de l'aménagement, de la gestion d'équipements ou encore des déchets.

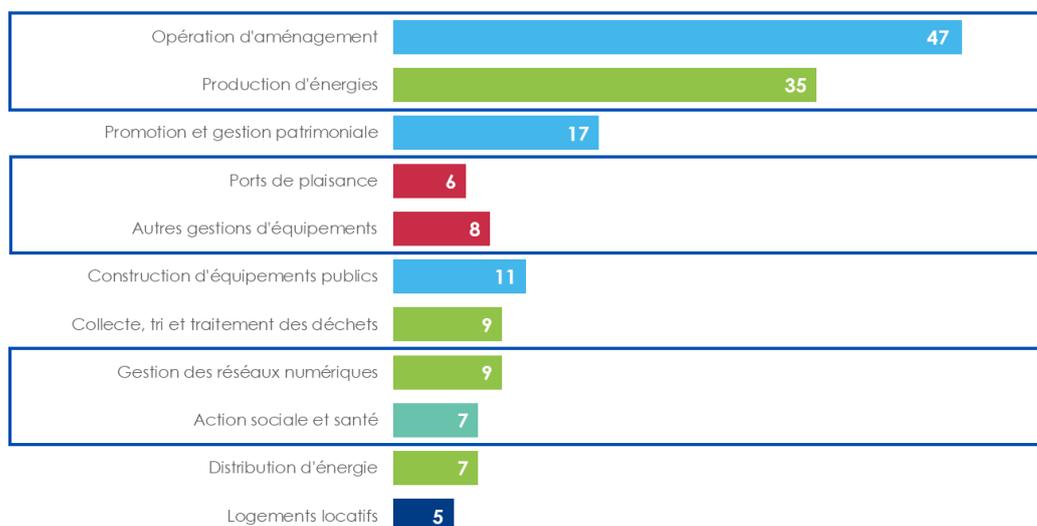


Source : FedEpl

## Les niveaux d'implication des Départements dans les outils de l'économie mixte

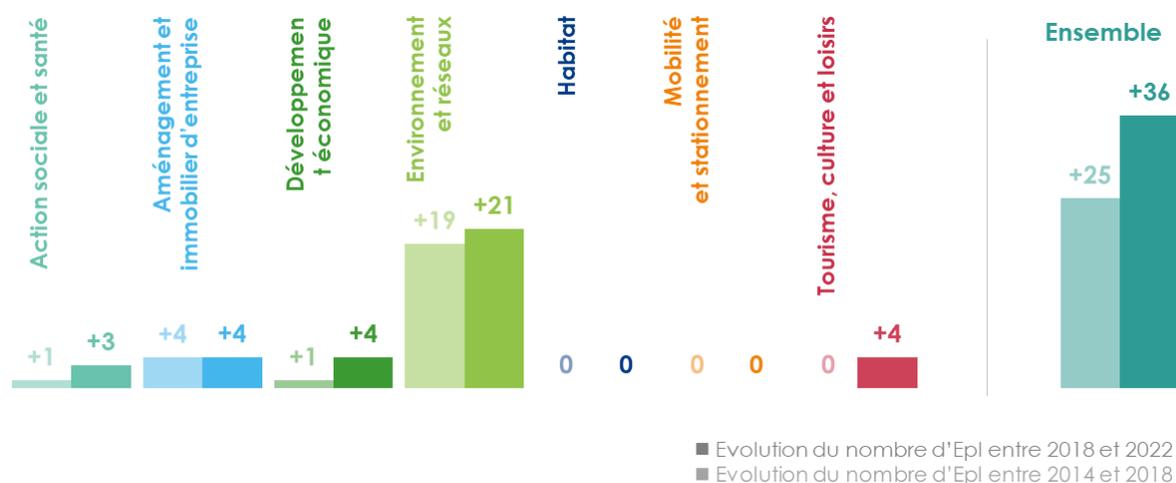
Le degré d'intervention des Départements dans l'économie mixte est variable et répond aux compétences et modes d'organisation des Départements, aux priorités qu'elles se sont fixées et aux modes d'action des politiques publiques retenus par la collectivité.

Les principales activités des EPL détenues par les Départements témoignent des compétences dont les Départements pouvaient se prévaloir jusqu'à la loi NOTRe ainsi que de leur présence en matière d'énergies.



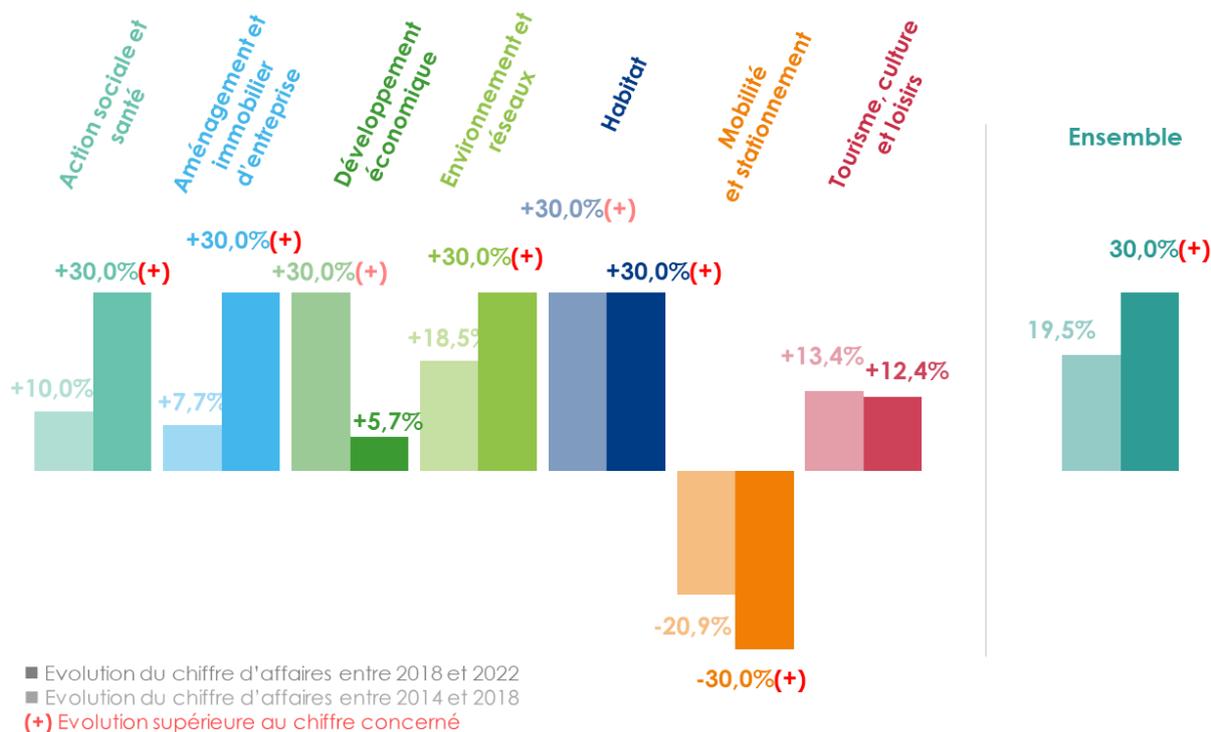
Source : FedEpl

Nonobstant les évolutions législatives de nature à impacter les compétences, la croissance des EPL est constante dans le domaine de l'aménagement, du développement économique, de l'environnement et des réseaux ou encore du tourisme.



Source : FedEpl

Sur les mêmes périodes, l'accroissement du chiffre d'affaires Départementales est constant à l'exception notable de la compétence mobilité et stationnement :

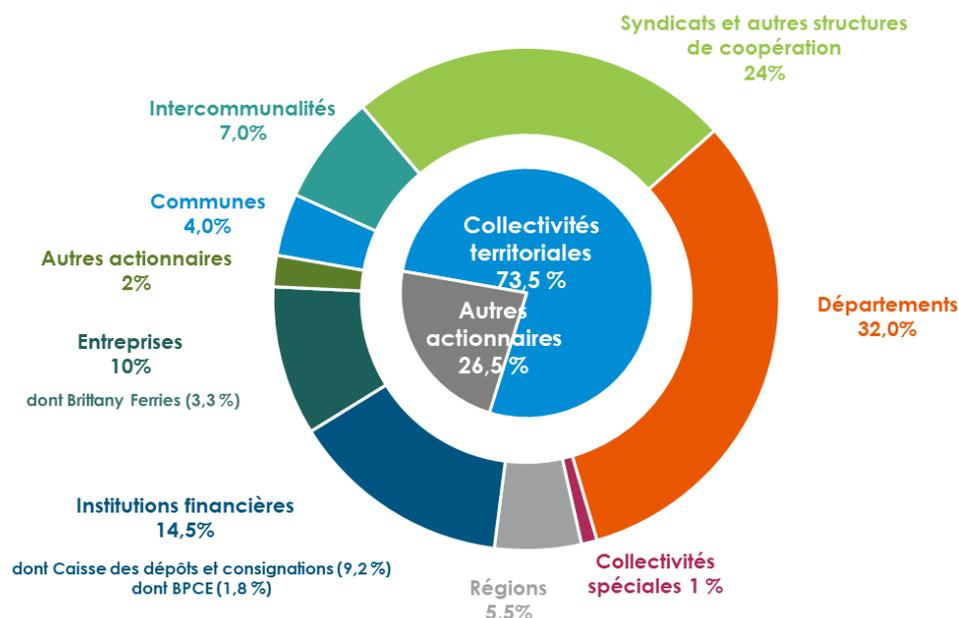


Source : FedEpl

D'une part, l'économie mixte apparaît en effet comme un moyen de mise en œuvre rapide et agile des objectifs et priorités dans les champs de politiques publiques dont les Départements ont la compétence exclusive.

D'autre part, il apparaît que les Départements s'appuient souvent sur l'outil EPL dans le cas de champs d'intervention partagés avec les autres échelons de collectivités territoriales, dans une logique de d'appui aux territoires, et/ou de mise en cohérence de la stratégie Départementale.

Cet état de fait se traduit dans l'actionnariat des EPL Départementales



Ainsi, les différents degrés d'intervention Départementale se distinguent entre deux modalités d'intervention :

- Une structuration intégrée des outils d'économie mixte avec une participation majoritaire du Département dans la gouvernance
- Une logique d'intervention Départementale partenariale, avec une prise de participation minoritaire

## Panorama des EPL départementales

Les politiques publiques départementales mises en œuvre dans le cadre d'EPL sont multiples, quelques EPL parmi d'autres donnent à voir la diversité ainsi que les modalités d'intervention des Départements.

### Transition et Energie

Enjeu décisif, la transition énergétique est à la croisée des problématiques économiques, sociales et de souveraineté. Introduite par la loi de transition énergétique pour la croissance verte (LTE), la stratégie nationale bas carbone (SNBC) impose à la France de diviser par quatre ses émissions de gaz à effet de serre (GES) à l'horizon 2050 par rapport au niveau d'émission de l'année 1990.

Dans cette perspective, il est essentiel de mobiliser l'ensemble acteurs des territoires, en particulier les Collectivités territoriales et leurs groupements, afin d'atteindre ces objectifs.

S'appuyant notamment sur l'article L.3231-6 du code général des collectivités territoriales, les Départements se sont imposés dans le secteur de la production énergétique.



**Forme juridique :** SEM

**Capital social :** 11 539 077 euros

**Date de création :** 2012 (en remplacement de la Régie d'Electricité de Vendée créée en 2002)

L'objectif de Vendée Energie, fondée en 2002 sous le nom de Régie d'Electricité de Vendée (REVe), est que le Département vendéen puisse à terme produire sa propre énergie consommée, avec un objectif de 50% d'énergies produites d'ici 2030. Producteur et distributeur local d'énergies renouvelables pour le compte des collectivités et des entreprises de Vendée, la société diversifie davantage ses activités par la production d'hydrogène vert, de BioGNV, l'installation de panneaux photovoltaïques, de parcs éoliens, ou encore par la création d'unités de méthanisation.

L'intérêt du système est de pouvoir profiter d'énergies vertes en circuit court, tout en maîtrisant les coûts (charges réduites) et les recettes – ces dernières permettant notamment aux collectivités du Département de réinvestir ces bénéfices dans des projets énergétiques ou de services publics. L'avantage du statut de société d'économie mixte permet également d'accompagner les entreprises dans des projets énergétiques.

La SEM est présidée par le président du Conseil Départemental de Vendée, Alain Leboeuf, depuis 2014, ce qui permet de renforcer le rôle du Département, actionnaire à 10%, dans le fonctionnement de Vendée Energie.

#### Verbatim : M. Alain Leboeuf, Président

*« Je suis intimement convaincu que les Epl sont des outils indispensables au service des collectivités et plus spécifiquement au service des Départements. [...] Il y a encore 20 ans, le Département de la Vendée était totalement dépendant de l'extérieur en matière énergétique. La création de la SEM Vendée Energie et le souhait de produire notre propre énergie étaient, par anticipation, une réponse à ces nombreux défis qui nous attendent (montée des eaux, tempêtes, etc.). Nous sommes donc passés en 20 ans, de 0 à 20 % d'énergie consommée et produite sur le Département. La quantité d'énergie produite par la Sem représente la totalité de l'énergie consommée par toutes nos collectivités. Cela veut donc dire que les collectivités ont investi dans un outil de production qui produit à la hauteur de ce qu'elles consomment. [...] Au moment où une réflexion nouvelle est en train de s'organiser sur l'organisation de nos collectivités, je mets un point d'honneur à démontrer que le Département est avant tout un acteur de confiance et de stabilité pour nos concitoyens. »*



**Forme juridique :** SEM

**Capital social :** 4 917 254 euros

**Date de création :** 2021

Créée en novembre 2021 sous l'impulsion du Département des Alpes-Maritimes, alors même que les énergies renouvelables ne représentaient que 7% de la consommation énergétique du Département, la SEML Green Energy 06 est chargée de développer cette filière au sein du territoire. La création de la société s'insère dans la stratégie Green Deal 06 du Département sur la période 2021-2026, avec notamment un volet sur la rénovation énergétique.

La société intervient pour soutenir des projets de production de renouvelables par des acteurs publics ou privés, via des marchés de travaux, un tiers-investissement ou par l'actionnariat. Elle porte également ses propres projets énergétiques. Ses filières d'action sont liées à la situation du Département : photovoltaïque, réseaux de chaleur, thalassothermie, hydroélectricité, hydrogène vert, etc.

Actionnaire majoritaire de Green Energy 06, le Département des Alpes-Maritimes investit, avec les autres actionnaires publics et privés, 11M€ sur cinq ans pour permettre à la SEML d'agir au mieux sur le territoire et de développer progressivement les énergies renouvelables sur celui-ci.

## Action sociale

L'action sociale constitue une compétence centrale du Département qu'il exerce dans une société en profonde mutation tout particulièrement au regard du défi du vieillissement et de l'accompagnement des seniors.

Au vu tant du nombre de personnes concernées que de l'accroissement prévisionnel de ce dernier, leur accompagnement est un défi majeur pour les décennies à venir, nécessitant au niveau des territoires la mobilisation de l'ensemble des outils disponibles, y compris ceux de l'économie mixte.



**Forme à domicile** : SEM

**Capital social** : 1 800 000 euros

**Date de création** : 2010

Second Département le plus âgé de France, le Lot s'est doté en 2010 de la SEM Lot Aide à Domicile (LAD) permettant d'apporter un accompagnement personnalisé pour plus de 3 000 bénéficiaires à travers son territoire, que ce soit dans les aires urbaines ou les zones rurales. La société est la plus grande structure d'embauche du Département avec 900 salariés, qui bénéficient par ailleurs d'avantages divers : comité d'entreprise, nombreuses heures de formation, mutuelle, etc.

Unique EPL proposant ce type de services, LAD est observée par plusieurs Départements pour son fonctionnement. En effet, cette dernière permet, notamment par son statut de SEM, de contrôler et de veiller à la qualité de services situés dans certains champs de compétence du Département, qui contrôle l'activité de la société notamment avec Marc GASTAL – à la fois vice-président du Département du Lot mais aussi président de la SEM.

La création de Lot Aide à Domicile – dotée d'un budget annuel de 20 M€ en 2020 – évite également de laisser à l'abandon et en difficulté les associations chargées de l'aide à domicile dans d'autres territoires. Désormais, 20 associations sont actionnaires au sein de la SEM, accompagnées aussi de deux centres communaux d'action sociale (CCAS).

## Aménagement et développement immobilier

Domaine historique de développement des EPL, l'aménagement et l'immobilier constituent une part significative des EPL départementales et demeure quantitativement l'activité la plus importante menée par les Départements.

Fort de leur ancrage et d'une connaissance fine des territoires, les Départements ont fortement investi le champ de l'aménagement lequel constitue un enjeu déterminant au regard de l'objectif du zéro artificialisation nette porté par la n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets et dont la mise en œuvre est selon les termes mêmes de la loi « différenciée et territorialisée ».

Les structures peuvent être spécialisées notamment par la constitution de SEM patrimoniales voire dans des développements immobiliers liés à une activité spécifique (voir notamment sur ce point Minatec).



**Forme juridique** : SEM

**Capital social** : 2 509 299 euros

**Date de création** : 1971

SEM historique créée en 1971 par le Département de la Nièvre – actionnaire majoritaire –, Nièvre Aménagement propose la conduite de nombreux projets en maîtrise d'ouvrage ou en assistance à maîtrise d'ouvrage. Le statut de SEM lui permet d'être plus souple et réactif vis-à-vis de sa participation aux différents programmes du territoire.

Les activités de la SEM sont variées, allant de l'aménagement d'habitations (constructions, réhabilitations) ou de zones d'activités économiques à des prestations de services et le pilotage d'opérations. Nièvre Aménagement réalise aussi l'étude et la programmation de projets conduits par des collectivités ou des entreprises privés du Département, dans le cadre de mandats ou de concessions d'aménagement. Elle propose enfin des solutions immobilières ou la vente de plusieurs terrains fonciers.

Avec un chiffre d'affaires d'environ 10M€ par an, la société intègre de nombreux acteurs publics divers du Département dans son capital social (communes, CCI, syndicat intercommunal, etc.). Cette manière de faire par et pour les acteurs de la Nièvre et son implantation depuis plus d'un demi-siècle lui confère une très bonne connaissance du tissu économique et des multiples acteurs présents sur le territoire dans lequel elle intervient.



**Forme juridique** : SEM

**Capital social** : 3 829 961,25 euros

**Date de création** : 1956

Laval Mayenne Aménagements est une SEM spécialisée dans les projets d'immobilier économique et d'aménagement sur l'ensemble de l'agglomération de Laval. Intervenant auprès des collectivités comme des entreprises, LMA est soutenu par les différents acteurs publics de l'agglomération – dont notamment le Département de la Mayenne – afin d'inclure ces derniers ensembles dans des projets de développements économique et urbain.

La société possède de multiples expertises et domaines d'intervention. En termes d'immobilier, LMA investit et intervient dans toutes les étapes de construction de bâtiments pour des entreprises industrielles, commerciales ou du secteur tertiaire, accompagné de montages juridique et financier. La SEM assure également la gestion locative de vingt-six bâtiments sur l'agglomération, permettant d'assurer un suivi dans la gestion et l'exploitation de l'immobilier.

En ce qui concerne l'aménagement, la société lavalloise intervient auprès des collectivités pour la réalisation d'études, de programmation et de montages opérationnels, que ce soit en amont – appel à projet, préprogrammation, etc. – ou pendant la concrétisation des programmes. En dehors de cela, LMA assure des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour les collectivités ou les entreprises.



**Forme juridique** : SEM

**Capital social** : 21 100 920 euros

**Date de création** : 2001

La SEM Patrimoniale 17, fondée et gérée majoritairement par le Département de la Charente-Maritime, vise principalement à soutenir les entreprises privées dans leurs projets de développement économique ou touristique, notamment par l'acquisition et la construction immobilière, ainsi que la gestion et la commercialisation de bâtiments.

D'abord spécialisée dans le tourisme et l'implantation de camps de vacances, la SEMPat est désormais active dans le portage financier permettant aux secteurs du tertiaire – avec notamment deux sièges de la SAUR sur le Département –, de l'industrie (secteur de l'aéronautique) ou du tourisme, par un bail commercial et la location, de profiter de locaux acquis, construits et exploités par la société charentaise.

Les capitaux propres de la SEMPat ont augmenté ces dernières années, passant de 18M€ en 2018 à 32M€ en 2022. Avec un capital détenu en large majorité par des collectivités locales ou des acteurs publics, la SEM permet à ces derniers de dynamiser le Département en développant l'implantation et l'attractivités des entreprises privées.



**Forme juridique** : SEM

**Capital social** : 26 449 750 euros

**Date de création** : 2010

Fondateur et actionnaire majeure de cette SEML Patrimoniale, le Département de la Vienne a créé en 2010 une société qui lui permet, sous le même fonctionnement que la SEMPat 17, d'aider les entreprises dans leurs projets de développement via de nouveaux équipements. Son activité se fait en portage immobilier direct, en s'associant avec des partenaires ou en filiales.

Dans le cadre de portages immobiliers, la SEML a pu investir dans la construction de bâtiments industriels, de locaux d'entreprises tertiaires ou d'une nouvelle attraction pour le Parc du Futuroscope. La société diversifie aussi son action dans le cadre de réalisations via des filiales, par l'accompagnement de start-ups, l'aménagement d'un nouveau tiers-lieu ou la construction des nouveaux locaux de France Télévisions – en partenariat avec la Banque des Territoires.

La SEMPat possède par ailleurs 38% du capital de la société du Parc du Futuroscope. À ce titre, elle joue un rôle important dans les évolutions immobilières de celui-ci, permettant au Département de la Vienne d'être impliqué dans les orientations stratégiques du Parc à rayonnement national, voire international.



**Forme juridique** : SEM

**Capital social** : 6 000 000 euros

**Date de création** : 1984

Active depuis près de 40 ans, la SAEM Var Aménagement Développement intervient dans le domaine de l'aménagement urbain pour construire, réhabiliter ou rénover des équipements publics et privés à travers l'ensemble du Département du Var. Elle aménage et commercialise via différentes missions de conseil auprès de collectivités varoises, de maîtrise d'ouvrage et d'AMO, de montages, de concessions d'aménagement ou encore d'aménagement de zones d'activités.

La SAEM possède également six foncières sous formes de sociétés civiles immobilières (SCI), créées progressivement dans le cadre de projets d'aménagement à partir de 2014. Ces sociétés ont permis d'associer des acteurs privés et de faciliter les processus dans le cadre de projets immobiliers complexes, en maîtrisant dans le même temps les loyers des bâtiments gérés par les SCI.

Bien que Toulon Métropole Provence Méditerranée soit un des actionnaires majeurs au sein du capital de la SAEM VAD, celle-ci est implantée dans quatre communes du Var, et développe son action à travers l'ensemble du territoire.



**Forme juridique** : SEM

**Capital social** : 6 862 800 euros

**Date de création** : 2004

Ancrée dans le campus d'innovation grenoblois Minatec – accueillant plusieurs milliers d'ingénieurs, chercheurs et étudiants –, la SEM Minatec Entreprises assure la gestion des Bâtiments de Hautes-Technologies (BHT) sur le campus. Le BHT 1, construit en 2005, a été suivi par le BHT 2 en 2019 et par le BHT 3, prévu pour une ouverture en 2024, pour un total d'environ 19 000 m<sup>2</sup> de locaux.

La gestion de ces bâtiments consiste en l'accueil d'entreprises de tailles diverses – PME, start-ups, groupes industriels – occupant des activités sur le campus Minatec. Certaines parties des locaux consistent par ailleurs en des laboratoires ou des salles blanches, afin de mettre dans les meilleures conditions les entreprises hébergées. Cette gestion s'accompagne aussi de différents services sur les bâtiments (parkings, aménagements techniques ponctuels, permanence, etc.).

Avec la SEM Minatec Entreprises – dont le Département de l'Isère est l'actionnaire de référence –, les collectivités intervenant dans la région de Grenoble mettent ainsi en avant et soutiennent le développement scientifique et industriel pour l'ensemble des acteurs du secteur.

## Mobilité et tourisme

Les Départements disposent dans le domaine des mobilités d'une compétence significative tout particulièrement en matière de gestion des ports et aéroports (cf. notamment les articles L. 5314-2 et L. 6311-2 du code des transports).

Les Départements se sont inscrits dans une logique de développement des ports articulant leurs compétence mobilité et tourisme en se structurant via des SPL, SEM et SEMOp tout en privilégiant une approche à forts enjeux environnementaux.

Indépendamment de la compétence mobilité, le tourisme *stricto sensu* constitue un domaine privilégié de l'action départementale fondé sur l'article L. 111-1 du code du tourisme.



**Forme juridique** : SPL depuis 2012 (antérieurement SEM)

**Capital social** : 10 847 007 euros

**Date de création** : 1980

Détenue en quasi-totalité par le Département du Morbihan puis par d'autres acteurs publics, la Compagnie des Ports du Morbihan a le statut de SPL depuis sa création sous cette forme actuelle en 2012. Celle-ci a en charge la gestion de seize ports du Département pour un total de 12 000 places à terre et à flot, ainsi que de deux sites patrimoniaux et deux lieux d'hébergement touristique.

En plus de la gestion consistant en l'accueil des bateaux et en l'animation des différents ports à travers des services efficaces ou des manifestations, la société opère et investit dans plusieurs projets liés à l'aménagement des ports et de leurs espaces alentours. Ainsi, la Compagnie des Ports du Morbihan possède une équipe d'ingénieurs spécialisés dans les questions de dragage, de carénage, ainsi que sur les aménagements autour du port. La SPL agit en maîtrise d'ouvrage comme en maîtrise d'œuvre, et suit l'ensemble du processus des projets la concernant.

Sont par ailleurs proposés plusieurs abonnements pour l'accès régulier aux ports ou aux différentes écluses gérées par la société. Cette dernière développe enfin une démarche positive en faveur de l'environnement, notamment vis-à-vis de la pollution et de la biodiversité marine.



**Forme juridique** : SEM

**Capital social** : 3 349 000 euros

**Date de création** : 2019

La SEM Atout Ports est à l'origine fondée en 2019 par le Département du Morbihan, mais vise à agir en réalité sur l'ensemble du littoral français voire international, avec pour objectif principal de développer les ports de plaisance, le fluvial et le maritime, en accompagnant les acteurs à travers plusieurs domaines.

Son activité se retrouve au travers de quatre pôles. Le pôle ingénierie consiste en l'assistance directe à des projets d'aménagement et de restructuration des ports, en apportant une expertise sur des sujets précis. Les pôles de conseil et de formation soutiennent les équipes des ports sur des compétences variées, allant de la gestion portuaire au développement commercial. Enfin, au sein du pôle numérique, différents services sont proposés afin de faciliter l'organisation du port et l'arrivée des plaisanciers, accompagnés de la filiale SeaPort, un logiciel de gestion portuaire.

Atout Ports permet ainsi de fédérer et de mettre en commun les savoirs et les compétences liées à l'activité portuaire, tout en développant, grâce à ses services, le secteur nautique au-delà du Morbihan, son lieu d'implantation.



**Forme juridique** : SEMOp

**Capital social** : 1 000 000 euros

**Date de création** : 2023

La création de la SEMOP Ports du Calvados, le 1er janvier 2023, répond à une volonté de la part du Département d'opérer une véritable mutation des sept ports du Département, en développant ces derniers vers un haut niveau de service, en renforçant leur attractivité, mais également en harmonisant leurs gestions par une gouvernance mieux centralisée et intégrée.

Prestataire unique pour la gestion et l'exploitation des ports sur les 18 prochaines années, la SEMOP est associée à la Banque des Territoires et au groupement CCI Caen Normandie/Copéport pour offrir une véritable offre de services commune adaptée aux défis actuels rencontrés par les ports calvadosiens : attractivités économique et touristique, enjeux environnementaux, taux de remplissage des ports, identités locales, etc.

Le plan d'investissement du Département du Calvados porté jusqu'en 2027 prévoit une enveloppe en propre de 27,8 M€ pour Ports du Calvados et son groupement partenaire. Actionnaire à 34% du capital de la SEMOP, le Département prend une place importante au sein de celle-ci en mettant à disposition 17 de ses agents et en désignant le président de la société.

#### Verbatim : M. Jean-Léonce Dupont, Président

« Je crois que les Départements ont toujours saisi l'opportunité offerte par les Epl. Nous sommes des acteurs historiques de ce mouvement à la fois dans des secteurs traditionnels mais aussi dans des secteurs plus innovants. [Les 7 ports du Calvados gérés par la SEMOP] étaient préalablement sur des délégations de service public à bout de souffle, qui avaient pratiquement une cinquantaine d'années. Notre démarche a été de dire : « Nous avons une façade maritime de 120 km, nous avons une véritable orientation stratégique et une volonté politique de mutualiser la gestion d'un outil qui s'adapte aux uns et aux autres, etc. ». Nous avons donc décidé de créer un outil novateur et original qui répond parfaitement à nos problématiques. (...) La réorganisation régionale et les incohérences que nous pouvons observer quotidiennement ont mis en lumière la nécessité de conserver le Département, seule strate territoriale permettant l'adéquation entre la gestion de la proximité et la mise en place de la solidarité à travers un champ de péréquation suffisant. (...) Le Département est la seule strate capable d'assurer l'équité entre tous les territoires (...) La strate départementale est la strate d'équilibre capable d'impulser des politiques de solidarité territoriale efficaces ».



**Forme juridique** : SPL depuis 2015 (antérieurement SEM)

**Capital social** : 515 000 euros

**Date de création** : 2006

La SPL du MuséoParc d'Alésia, située sur la commune d'Alise-Sainte-Reine, dans le Département de la Côte-d'Or – actionnaire quasi-unique de la société –, a pour objectif de gérer et d'exploiter par une délégation de service public les trois sites de la commune traitant du souvenir du siège d'Alésia, ayant approximativement eu lieu sur les terrains du village.

Le principal site correspond au MuséoParc en lui-même, un bâtiment ouvert en 2012 et conçu par l'architecte Bernard Tschumi, visant à développer l'histoire du site d'Alésia du Néolithique à nos jours, en passant par le siège de -52 av. J-C. Les deux autres sites correspondent davantage à des sites patrimoniaux, avec les vestiges de la cité gallo-romaine d'Alésia, ainsi qu'une grande statue de Vercingétorix, sculptée par Aimé Millet et inaugurée par Napoléon III en 1865.

La SPL a progressivement développé, à partir de l'ouverture du MuséoParc, différentes animations et plusieurs types de parcours pédagogiques et interactifs liés au sujet historique du lieu, afin d'attirer de nouveaux publics. De 2012 à 2022, le site a finalement reçu environ 800 000 visiteurs, représentant un bon apport touristique pour le Département de la Côte-d'Or.



**Forme juridique** : SPL

**Capital social** : 300 000 euros

**Date de création** : 2012

Depuis la présentation à Bordeaux en 2012 de cette exposition itinérante (aussi dénommée « Lascaux III ») visant à la reconstitution en fac-similé des peintures rupestres de la grotte de Lascaux, située dans le Département de la Dordogne, la SPL Lascaux Exposition Internationale vise à gérer et à faire la promotion de « Lascaux III » dans le monde entier. Depuis dix ans, l'exposition a ainsi pu être installée à Chicago, Bruxelles, Shangaï ou encore Johannesburg.

Actionnaire de la SPL avec la Région Nouvelle-Aquitaine, le Département de la Dordogne a impulsé la création de cette grande exposition au plasticien Renaud Sanson, avant de créer la structure dédiée pouvant s'occuper de la « tournée mondiale » de « Lascaux III ». L'exposition, étalée sur une surface de 300 à 500 m<sup>2</sup>, dispose de casque en réalité augmentée 3D VR, permettant de se projeter virtuellement dans la grotte de Lascaux.

La société, par son activité à l'international, participe aussi au rayonnement du Département de la Dordogne tout entier, les autres spécialités et lieux remarquables du Département étant fréquemment mis en avant dans le cadre de la promotion du fac-similé de la grotte la plus ornée du Paléolithique.

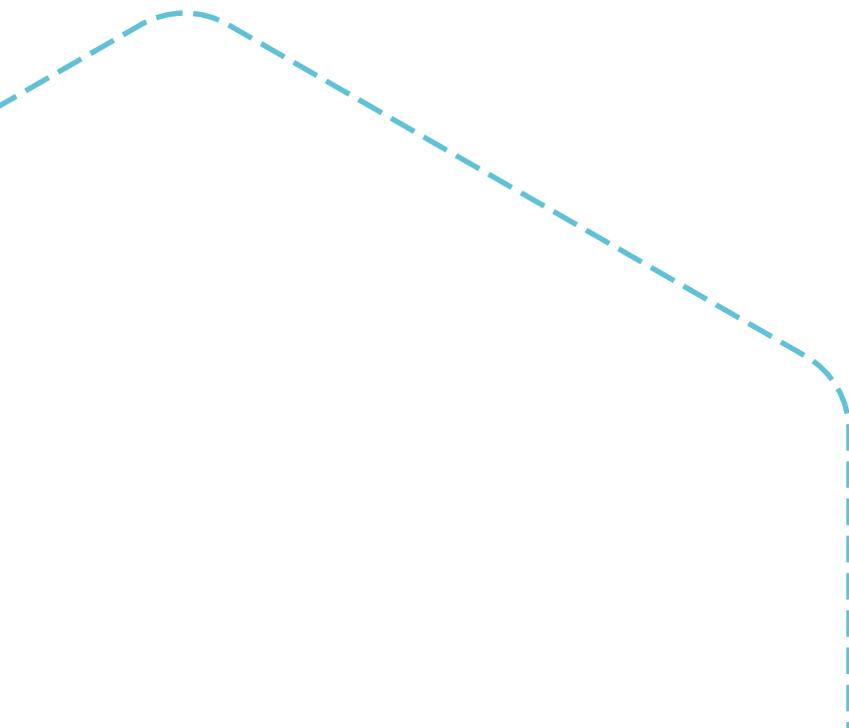
**Structuration  
et pilotage des  
outils :  
Vademecum à  
l'usage des  
Départements**

Les Départements peuvent s'appuyer sur les opérateurs de l'économie mixte pour soutenir leur action par la création de nouvelles EPL comme par l'intégration de l'actionnariat d'une entité existante qui verrait son champ d'intervention évoluer.

Pour constituer un opérateur départemental de type EPL, ou faire évoluer une structure existante, et définir son positionnement stratégique et ses priorités, les Départements doivent résoudre plusieurs prérequis pour des outils de l'économie mixte efficaces.

Pour ce faire, on peut identifier quelques priorités :

- **La définition du bon positionnement** pour assurer la cohérence, la viabilité économique et l'acceptabilité sociale des projets tout en choisissant le modèle juridique d'opérateur adéquat.
- **Le rôle du Département dans la gouvernance** : pour le Département, 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.
- **La recherche de partenariats bien gouvernés entre le public et le privé**, permettant d'associer des investisseurs privés en répondant aux objectifs portés par le Département.
- Le développement d'une **structure économique viable** s'appuyant sur une capitalisation initiale suffisante par le Département 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.
- La mobilisation de **compétences et profils métiers adéquats** et **la mutualisation des outils et leur complémentarité** : la constitution éventuellement de groupes d'outils dédiés peut être un moyen pour le Département d'intervenir sur l'ensemble de la chaîne de valeur du développement local.
- Les **modalités de fléchage des retombées sur le territoire**, répondant aux objectifs de politiques publiques portés par le Département.



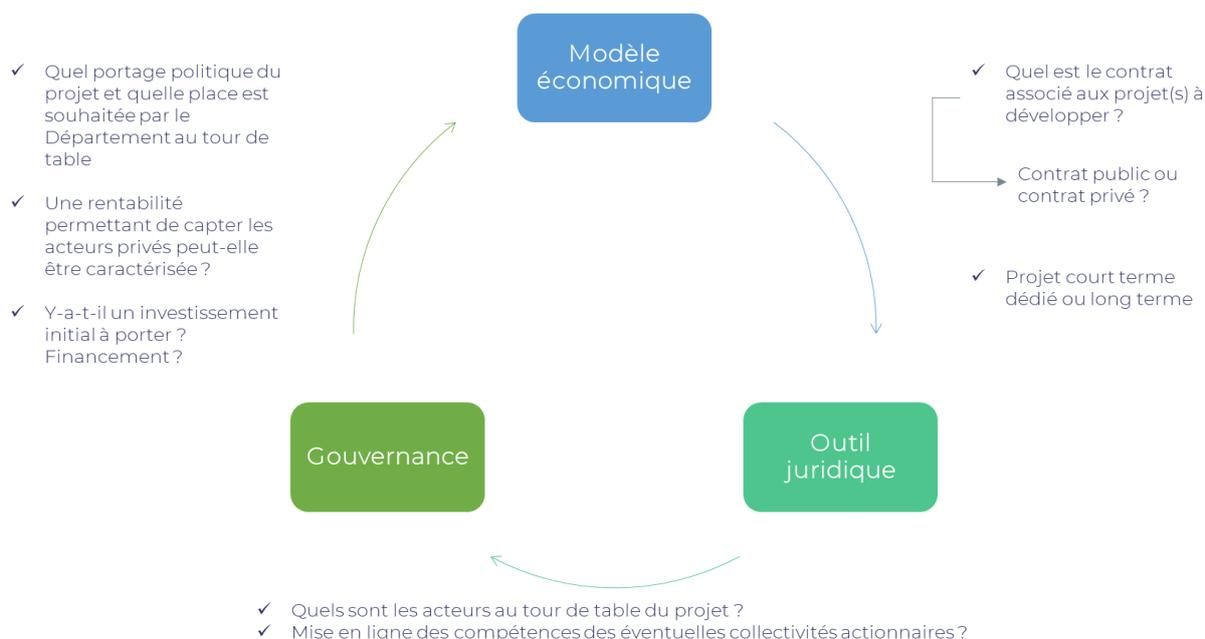
## Une gouvernance et un pilotage appropriés au projet

### La définition du projet stratégique et des opérations associées

La place du Département dans la gouvernance des outils d'économie mixte implique de bien en définir en amont les objectifs recherchés et les lignes directrices.

Il s'agit en effet pour le Département, de façon très opérationnelle, soit de constituer des EPL, ou faire évoluer des EPL existantes, intervenant en levier direct de l'intervention départementale, soit d'apporter un appui dans la gouvernance d'outils existants pour faciliter la mise en cohérence de l'action départementale sur ses territoires d'intervention.

Toutefois, réfléchir en termes de structure à constituer ou à faire évoluer, avant de poser la question du projet est un écueil à éviter. En effet, en regard des priorités de politiques publiques, des effets recherchés, et des objets opérationnels à investiguer, le pourquoi et le comment du recours à l'économie mixte doivent être étudiés pour mettre en évidence le dispositif qui s'avèrera le plus efficient.



### La constitution d'EPL ou la confortation d'EPL existantes en levier de l'action départementale

**Une intervention en relai direct de l'action départementale**, en lieu et place des logiques de subvention ou de financement existantes, suppose de fait une **implication forte du Département dans la gouvernance et un portage politique fort** pour assurer l'opérationnalité de l'outil.

Dans ce cadre, la définition du positionnement départementale dans les outils d'économie mixte implique au préalable une réflexion à l'aune du projet départemental porté et des modes d'intervention déjà déployés par le Département. Il s'agit notamment de l'identification des priorités stratégiques à porter à court et moyen terme.

La constitution, ou le redéploiement, d'un opérateur d'économie mixte piloté par le Département implique en effet :

- d'être en prise directe avec les objectifs Départementaux, en identifiant notamment les projets en capacité d'avoir un effet de levier ou d'entraînement sur les autres champs de l'intervention départementale ;
- de garantir la complémentarité avec les modes d'intervention déployés par le Département, et les autres outils de gouvernance départementale permettant d'assurer la complétude de l'intervention sur la chaîne de valeur du développement territorial ;
- d'identifier des partenaires publics et privés adéquats à associer 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.

Cette logique d'intervention peut s'appuyer sur la **filialisation des outils d'économie mixte Départementaux** – mais uniquement pour les SEM, les SPL ne pouvant créer de filiales. La filiale permet d'assurer une plus grande souplesse d'intervention et de compléter le champ d'intervention de la SEM de tête.

La filialisation implique nonobstant un risque de dilution de la gouvernance départementale, celle-ci s'exerçant alors par l'intermédiaire de la SEM dans laquelle elle est actionnaire. Toutefois, le degré d'intervention dans la SEM de tête, par son niveau de participation ou par les membres du Département désignés au sein des instances de gouvernance, déterminera également le contrôle que celle-ci exerce sur la filiale.

### La prise de participation départementale dans des EPL locales en appui des territoires

A l'inverse, **une logique d'appui et de mise en cohérence des stratégies départementales**, en subsidiarité aux autres échelons de collectivités locales, implique une **gouvernance départementale plus partenariale avec les acteurs locaux**.

Dans ce cas, il s'agit en effet de permettre une mise en cohérence des actions des territoires avec les objectifs Départementaux sans se substituer aux territoires, notamment dans les projets pour lesquels une gouvernance locale est indispensable. Cela du fait d'une connaissance de « terrain » nécessaire ou au regard des compétences portées par les collectivités.

La prise de participation dans des outils d'économie mixte à l'échelle locale suppose en amont une réflexion au regard des outils constitués notamment infra-départemental. Il s'agira de considérer les aspects suivants :

- la logique de complémentarité de financement, sans se substituer aux actions menées par les collectivités et leurs outils ;
- la logique d'appui à l'amorçage de projets complexes pour des territoires moins structurés, pour développer l'ingénierie sur les territoires ;
- les modalités de gouvernance partenariales avec les collectivités par l'intervention en co-investissement, pour compléter un tour de table investisseurs et permettre l'enclenchement opérationnel des projets.

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

- la constitution d'un **dossier investisseur** au préalable de la création de la structure qui permet notamment 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.
- La formalisation d'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<sup>15</sup>.



### Focus : le contenu du pacte d'actionnaires

Le pacte d'actionnaires 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.

---

<sup>15</sup> Voir à ce sujet le Guide « Les Filiales de SEM » de la Fédération des EPL, paru en 2021 <https://www.lesepl.fr/epl-publications/les-filiales-de-sem-2/>

## Un modèle économique adapté aux objectifs de politiques publiques

La question du modèle économique est centrale dans la constitution et/ou l'accompagnement au développement d'un opérateur départemental. Agissant en relai de l'intervention publique, l'économie mixte implique en effet des **modèles économiques plus complexes, en dehors de schémas classiques portés par le privé**. Il s'agit cependant, au moins à terme, **d'assurer l'efficacité économique de la société**.

Ainsi, l'EPL doit être en capacité :

- de limiter l'apport financier par les collectivités actionnaires,
- de dégager une rentabilité minimale pour pouvoir réinvestir les fonds propres pour le développement de nouveaux projets,
- d'attirer des partenaires privés dans la structure, susceptibles d'avoir un effet d'entraînement sur les acteurs locaux, et de générer des retombées économiques sur le territoire.

C'est pourquoi la réflexion sur le modèle économique et les conditions d'engagement financier du Département dans la structure impliquent de sécuriser plusieurs éléments préalables.

### La définition d'un portefeuille d'actifs en phase avec les objectifs poursuivis

La définition d'un portefeuille d'actifs doit permettre de traduire la stratégie de positionnement de l'outil répondants aux objectifs de politiques publiques préalablement définis. Il s'agit en effet de pouvoir déterminer les caractéristiques des projets portés, leur impact économique mais aussi le phasage d'intervention dans le temps de l'outil pour appréhender les équilibres économiques de l'outil.

La définition d'un portefeuille d'opérations ou d'actifs cibles en investissement vise ainsi à sécuriser le modèle économique. Pour ce faire, il s'agit dès le départ de clairement :

- Définir la **stratégie d'intervention – mono ou multi-activités**. Cette dernière peut s'avérer intéressante pour palier l'initiative privée et offrir un positionnement original de l'opérateur, mais aussi pour appréhender les logiques de péréquation d'activités de l'opérateur,
- Définir des **critères d'intervention** en cohérence avec les objectifs poursuivis et le niveau d'équilibre économique recherché, qui serviront de fondement à l'étude préalable des projets à porter,
- Appréhender le **calendrier du déploiement ou du redéploiement de l'outil à court et moyen long terme**, permettant de répondre à une logique d'amorçage de projets, de structuration de filières ;
- Envisager les **synergies à développer entre outils de gouvernance départementale** existants ou à créer pour sécuriser le modèle économique, minimiser les coûts...

### L'élaboration du Plan à Moyen Terme (PMT), outil de prévision des perspectives de développement et des conditions d'engagement des partenaires

Dans ce cadre, la question du portefeuille d'activités de l'outil et son **PMT prévisionnel constitue par conséquent un élément fondamental et fondateur du projet**. Il synthétise en effet les perspectives de développement, les engagements des partenaires, et les conditions de réussite financière de l'outil.

La question du PMT, et de son pilotage dans le temps, répond à ce titre à plusieurs objectifs :

- Appréhender les équilibres économiques à court, moyen et long-terme,
- Définir le niveau de performance financière recherchée du modèle,

- Dimensionner les besoins en financements à apporter par les partenaires, et notamment le niveau de capitalisation initiale,
- Estimer le besoin éventuel de compensation d'équilibre ou de participation publique

Le processus d'élaboration du PMT sera nécessairement multi partenarial et itératif. Il traduit le positionnement stratégique de l'outil et les orientations définies par les actionnaires, ainsi que le niveau d'engagement et les obligations pour chacun des partenaires.

En ce sens il s'agit autant d'un objet d'information que de communication, soumis à validation aux partenaires du projet dans les différentes instances décisionnelles.

### L'association des investisseurs privés comme partenaires pour maximiser l'effet levier

Le déploiement, ou redéploiement sur un nouveau domaine d'activités, d'opérateurs Départementaux associant les partenaires privés permet d'amplifier la portée de l'action publique déployée dans les territoires, dans la mesure où ces partenaires peuvent apporter :

- des **capitaux dans des conditions moins contraintes que les collectivités**, permettant ainsi d'avoir un premier effet de levier des fonds investis par les acteurs publics,
- des **compétences humaines et techniques**, dans des domaines que les collectivités ne maîtrisent pas toujours et qui peuvent être risqués, tels que le commerce, les bureaux, l'énergie ou la mobilité.

Toutefois, l'association des partenaires privés et le déploiement d'objectifs opérationnels devront amener à définir un équilibre clair entre les intérêts de chacun : c'est-à-dire les collectivités d'une part, mues par une logique de l'intérêt général, une volonté d'accompagnement de l'économie locale et de développement du territoire, et d'autre part, les investisseurs qui en théorie poursuivent surtout une logique de rentabilité plus ou moins forte.

Pour créer des conditions pérennes de développement, il par conséquent indispensable de considérer les **investisseurs privés comme des partenaires du projet** permettant d'avoir un effet d'entraînement sur le développement des activités et de la population d'un territoire.

Impliquer des partenaires privés dans la réalisation d'un outil d'économie mixte suppose donc de sécuriser leur niveau d'engagement tout en garantissant la cohérence avec les objectifs d'intérêt général poursuivis par le Département. Cela suppose de la clarté du point de vue :

- **Des stratégies** portées par la Département et des objectifs poursuivis par l'opérateur d'économie mixte ;
- **De la définition et la sécurisation du plan d'affaires** permettant de juger de la solidité du modèle et des cohérences entre les risques portés et la rentabilité attendue.
- De la définition de critères d'intervention des projets ou de niveau d'engagement des partenaires dans le cadre d'un pacte d'actionnaires. Cela permettra **d'objectiver les critères de convergence entre les objectifs des collectivités et ceux des partenaires privés.**

## L'optimisation des outils d'économie mixte au service des stratégies départementales

### La mise en réseau départemental et extra départemental

Les différents modèles de l'économie mixte permettent d'apporter des réponses complémentaires aux stratégies de développement portées par le Département, à travers notamment la **constitution de groupes d'outils intégrés s'appuyant sur l'attelage SPL-SEM et/ou sur la logique de filialisation**.

Toutefois, avant même de parler de structuration d'opérateurs de gouvernance départementale, la réflexion doit être menée à l'échelle du territoire d'intervention. Une attention toute particulière doit être portée aux champs d'intervention investigués par les opérateurs intra territoriaux. Ceci afin de mettre en exergue deux facteurs clés de succès dans la mise en œuvre opérationnelle du projet : définir le ou les positionnements pour l'opérateur qui présenteront la plus forte valeur ajoutée en évitant les zones de frottement avec les outils locaux, tout en identifiant les possibles mutualisations, tant en termes de compétences que de moyens financiers, pour ainsi optimiser ce levier de l'action publique.

Dans tous les cas, la mutualisation et la synergie des actions publiques pourra prendre la forme d'une mise en réseau des acteurs Départementaux, mais aussi se déployer à l'échelle nationale, notamment auprès de fédérations d'acteurs des différents champs de politiques publiques afin d'alimenter la réflexion de la gouvernance, bénéficier d'un effet miroir et partager les enjeux d'actualités aussi bien stratégiques, qu'institutionnels ou réglementaires.

### La structuration de groupes d'outils intégrés à l'échelle départementale

Les outils de l'économie mixte permettent d'apporter des réponses adaptées aux objectifs de l'action publique départemental, en complémentarité avec les dispositifs d'intervention classiques des Départements (subventions, fonds) en mobilisant des leviers sur l'ensemble de la chaîne de valeur du développement territorial :

- **Un positionnement sur des projets structurants** – économiques, touristiques, d'aménagement – en mobilisant les acteurs privés, en capacité d'avoir un effet d'entraînement à l'échelle départementale.
- **Un appui à l'ingénierie**, dans une logique de soutien aux territoires parfois démunis en termes de compétences ou d'ingénierie, pour porter les enjeux d'intérêt départemental.
- **Un outil d'investissement en capacité de porter le risque** sur certaines opérations dont les modèles économiques sont moins matures sur des problématiques émergentes ou complexes (développement durable et transitions énergétique ou écologique).

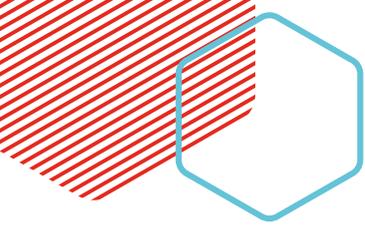
Pour ce faire, la palette des outils de l'économie mixte peut permettre d'activer le bon outil juridique pour le positionnement stratégique et le cadre contractuel défini. Le choix de conforter un groupe de structures juridiques d'économie mixte notamment permet de pouvoir activer le bon outil juridique et financier, en regard de chaque projet à investiguer.

Ces structurations 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 de gouvernance commune.

## La stratégie de filialisation en appui du développement des projets

La **stratégie de filialisation** permet également de compléter et structurer l'intervention de l'économie mixte en appui des politiques publiques départementales. La filialisation peut ainsi permettre :

- De **mobiliser des financements extérieurs** en faisant jouer l'effet levier de l'investissement privé, permettant de diminuer la consommation des fonds propres, ressource rare des EPL, particulièrement dans un contexte d'accroissement de la concurrence et de raréfaction des ressources publiques pour les collectivités actionnaires.
- De **limiter les risques pris sur un projet** : le partage des investissements implique de fait un partage risques et leur individualisation dans la société ad hoc.
- **D'intégrer des co-investisseurs** au tour de table de la filiale qui pourront aussi être en mesure aussi d'apporter une capacité technique et une expertise complémentaire pour mener à bien le projet selon le profil et les compétences du ou des co-investisseur(s).

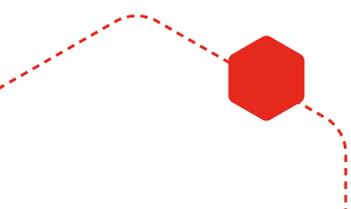


**A l'initiative de la Banque des Territoires, le présent guide est issu du travail du cabinet prestataire SCET en collaboration avec l'Assemblée des Départements de France (ADF) et en coopération étroite avec la Fédération des élus des Entreprises publiques locales (FedEpl) notamment par la transmission de ses données et conclusions des travaux de Veille et Prospective.**

## **REMERCIEMENTS**

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

- Atouts Ports
- Compagnie des Ports du Morbihan
- Green Energy 06
- SPL de Lascaux
- Laval Mayenne Aménagement
- Lot Aide à Domicile
- Minatec
- SPL du MuséoParc d'Alésia
- Nièvre Aménagement
- Ports du Calvados
- SEMPAT 17
- SEMPAT 86
- Var Aménagement Développement
- Vendée Energie





BANQUE des  
**TERRITOIRES**



[banquedesterritoires.fr](https://banquedesterritoires.fr)



@BanqueDesTerr