

Entreprises publiques locales

Ces inconnues au service du public



© Photomontage : Incidences

Ce sont des entreprises privées sans but lucratif, créées pour accomplir des missions de service public. Les entreprises publiques locales (EPL), souvent méconnues du grand public, agissent sur le territoire, avec des compétences sans cesse plus vastes.

Les EPL se définissent comme des entreprises au service des collectivités locales, des territoires et de leurs habitants. Elles interviennent dans une quarantaine de domaines d'activité: aménagement, logement, transports, tourisme, énergie, déchets... Elles se caractérisent par leur nature d'entreprise commerciale, leur capital public majoritairement (Sem) ou exclusivement (Spl et Spla) contrôlé par les collectivités locales, ainsi que par leur vocation à satisfaire l'intérêt général et à privilégier les ressources locales. Parce qu'elles sont au service du public, la Revue a voulu en savoir plus.



(1) Le tram-train relie le centre de Mulhouse à celui de Thann grâce à un partenariat SNCF/Soléo. (2) Chaque année, la Semd'Oz ajoute une nouvelle pierre à son o. (3) Centre polyvalent de Santé Aimé Césaire réalisé par Séquano Aménagement pour la ville de Bobigny. (4) Les deux routes à péage exploitées par la Savexpress à Noum

Quel est le rapport entre le Palais des festivals de Cannes, la sauvegarde de l'appellation Maroilles et le Vendée Globe ? Toutes ces activités sont gérées par des entreprises publiques locales (EPL), des entreprises qui, malgré leur nom, relèvent du droit privé, mais ont pour principaux ou uniques actionnaires des collectivités locales, et pour objectif de servir l'intérêt général. « Les EPL, ce sont les atouts du privé et les valeurs du public, au service des collectivités et des habitants », résume Axel Greleau, directeur de la communication de la Fédération des EPL. À la fois performantes et solidaires, les EPL permettent aux élus de gérer des projets de développement des territoires, dans les domaines relevant de leurs compétences, comme le développement économique, touristique, l'action sociale ou culturelle. En nouant parfois des partenariats avec le secteur privé. Un outil précieux en période de recul des services publics d'État et de remise en cause des financements des collectivités locales, après la réforme de la taxe professionnelle.

EPL : un statut créé en 2010

Il existe en France 1 061 EPL, les plus nombreuses et les plus connues étant les sociétés d'économie mixte (SEM), dont l'origine remonte à la présence allemande en Alsace en 1912 et à un décret-loi du Président Poincaré en 1926 autorisant les collectivités à entrer dans le capital d'entreprises. Les SEM se sont d'abord consacrées au logement social, puis, à partir des années 1950, elles ont pu étendre leur activité à l'aménagement. Pour accompagner la décentralisation, une loi réforme

le statut des SEM en 1983. De nombreuses collectivités créent alors des SEM pour gérer leurs nouvelles compétences. En 2006, un nouveau statut, expérimental, est créé et adopté par le Parlement, la société publique d'aménagement local (SPLA), toujours de droit privé, mais à capitaux 100 % publics. Puis, en mai 2010, l'Assemblée nationale et le Sénat votent à l'unanimité la pérennisation du statut de SPLA, et la création des sociétés publiques locales (SPL), au domaine d'intervention plus large que celui des SPLA. En effet, la direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur précise que « les SPL sont compétentes pour réaliser des opérations d'aménagement au sens de l'article L300-1 du code de l'urbanisme, des opérations de construction ou pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial ou toutes autres activités d'intérêt général ».

10,2 milliards de chiffre d'affaires

70 000 personnes sont employées en France au sein d'EPL, pour 56 000 équivalents temps plein. Ces entreprises réalisent un chiffre d'affaires de 10,2 milliards d'euros. Les EPL sont leaders dans le domaine de l'aménagement public, avec par exemple la rénovation et l'amélioration des centres-villes de Paris, Nantes, Lille, Marseille, Bordeaux, Lille, etc. Les EPL sont aussi propriétaires de 488 000 logements, et près de 260 d'entre elles interviennent dans la promotion du tourisme, avec par exemple la gestion du Palais des congrès de Paris, du Palais des Papes à Avignon, de la Cité de l'espace à Toulouse, de la Tour Eiffel, de Vulcania, etc. Mais l'action économique des EPL ne se limite pas à leurs interventions propres. Au niveau d'un



SEQUANO AMÉNAGEMENT

La SEM Séquano Aménagement propose des missions d'assistance aux collectivités, maîtres d'ouvrage, pour les accompagner dans leurs projets de développement territorial et économique, d'urbanisme, de renouvellement urbain, ainsi que de construction d'équipements publics en Ile-de-France et en particulier en Seine-saint-Denis. Selon son directeur général, Patrice Charrié, « la ville doit être pensée sans cesse pour ses habitants, aux côtés des collectivités et des investisseurs. »

www.sequano.com



offre VTT. (3) Le centre de tri géré par Trisélec, au nord de Lille. (4) Le presbytère d'Altorf sera transformé en logements sociaux par le foyer de la Basse Bruche. (5) Le centre de tri de Trisélec, voit passer chaque jour plus de 30 000 véhicules.

territoire, elles ont une forte capacité d'entraînement de l'économie : commandes à des sous-traitants, amélioration des infrastructures, etc. Elles peuvent aussi créer des filiales pour former de nouveaux partenariats avec le privé, ou prendre des participations minoritaires dans des entreprises afin d'impulser ou de soutenir à moindre frais des investissements utiles sur leur territoire. « Les EPL sont un outil très performant pour répondre à une vague de décentralisation qui ne dit pas son nom, mais qui implique de plus en plus de transferts de compétences aux collectivités locales, sans que les dotations de l'État ou les ressources propres ne suivent, estime Mireille Flam, vice-présidente de la Fédération des EPL, conseillère de Paris et présidente du conseil de surveillance de la SEM Sogaris. La SPLA et la SPL permettent aux collectivités locales de faire face à de nouvelles responsabilités. »

Des contractualisations simplifiées

Les SEM ne peuvent plus contractualiser en direct avec les collectivités locales, c'est-à-dire sans passer par une mise en concurrence. « La loi Sapin de 1991 a imposé la mise en concurrence des délégations de service public, ce qui a concerné plus de la moitié des EPL, explique Axel Greleau. Puis, la loi de 2005 a étendu la mise en concurrence à l'aménagement, que les missions soient confiées aux SEM dans le cadre d'une concession ou d'un mandat. » Avec la montée en puissance du droit de la concurrence européen, les règles ont continué à se durcir. Les SEM ont réagi en adaptant leur management (voir entretien page 13), et en développant des savoir-faire et des compétences. Depuis sept ans,

la Fédération des EPL accompagne les collectivités territoriales et leurs groupements qui souhaitent créer une EPL et fait en sorte que cette structure soit viable.

La Fédération a aussi obtenu un élargissement du domaine d'intervention des EPL avec la création des statuts de SPLA et de SPL, en attendant d'autres évolutions possibles. Les SPL et SPLA étant des entreprises privées à capitaux 100 % publics, la collectivité peut leur confier directement, pour les activités relevant de ses compétences, des missions par délégation, mandat, concession, etc. À condition que ces EPL ne travaillent que pour les collectivités actionnaires, et sur leurs territoires. La mise en concurrence est alors reportée, les EPL devant, elles, mettre en concurrence les prestataires auxquels elles font appel pour l'exécution de leur mission.

Les EPL permettent aux collectivités de mener à bien leurs missions dans un cadre juridique sûr et en sortant de l'alternative concession au privé ou gestion directe. Dans le cas de l'eau, par exemple, une SEM permet de créer des partenariats pour bénéficier des compétences du privé tout en maintenant le contrôle direct de la collectivité. Brest vient ainsi de créer une SEM pour reprendre en 2012 la délégation de service public à Veolia.

Renforcer l'action publique

« Les EPL sont très utiles car de plus en plus de communes, d'agglomérations et de collectivités veulent être à l'initiative du développement urbain et le maîtriser dans le temps, explique Franck Savage, directeur général de Nantes Métropole Aménagement, ►

- une SEM devenue SPLA en mars 2009. *Pour les collectivités, cela supprime les problèmes d'avenants.* En effet, dans le cadre de la commande publique, le principe est que les avenants ne peuvent remettre en cause l'économie générale des contrats. Avec la contractualisation directe, sans mise en concurrence, ce problème disparaît. Depuis le passage en SPLA, 19 des 24 communes de l'agglomération nantaise sont entrées dans le capital de l'entreprise. Nantes Métropole détient 55 % des parts, le reste du capital étant réparti en fonction du poids de population de chaque collectivité. La Ville de Nantes détient ainsi 25 % du capital. *« Les élus de la Communauté urbaine, après avoir mutualisé leurs DG et DGA avec celles de Nantes Métropole et de la Ville de Nantes, ont vu dans le SPLA un moyen de renforcer l'efficacité et la cohérence de leur action publique, indique Franck Savage. Nous avons été parmi les premiers à passer en SPLA, et beaucoup de mes collègues directeurs de SEM ne voyaient pas ce statut d'un très bon œil. Mais une EPL est un outil public, et un outil se façonne à la main qui le tient. Beaucoup de SEM ont depuis créé des SPLA, ou se sont elles-mêmes transformées en SPLA. »*

Avantage principal de la SPLA, tant pour l'aménageur que pour l'intérêt public : alors qu'en SEM les responsables de Nantes Métropole Aménagement ne connaissaient pas le projet des collectivités avant l'appel d'offres, ils interviennent maintenant beaucoup plus en amont, au moment du passage de l'idée au projet. Cela permet de renforcer la qualité du projet, son opérationnalité

SORGEM



Centre nautique de Saint-Geneviève-des-Bois.

Depuis 20 ans la Sorgem intervient sur le département de l'Essonne, dans le domaine de l'aménagement durable par la réalisation de logements, de construction d'équipements publics, de rénovation urbaine, de zones d'activités commerciales, d'études et de conseils. Elle agit en faveur des bâtiments à énergie positive. La Sorgem est un acteur du dialogue, de la proximité locale. Selon son président, Pierre Champion, *« sa réactivité et sa connaissance des territoires et de leur histoire en font un partenaire apprécié des élus ».*

www.sorgem.fr



Quartier Noyer-Renard à Athis-Mons.

SEMGEST



La Semgest, société d'économie mixte située à Villejuif, est reconnue comme outil pérenne et efficace de

gestion au service de la collectivité locale dans deux domaines :

- la restauration scolaire où, interface entre la ville et des fabricants de repas en situation de quasi monopole, la SEM a su imposer et faire respecter un cahier des charges prenant réellement en compte les besoins des enfants scolarisés en maternelle et primaire ;
- la gestion d'un lieu public, les Esselières, et de l'animation d'une agence événementielle.

www.semgest.fr

et son économie, alors que le contexte budgétaire des collectivités est très tendu. *« Nous sommes chef d'orchestre et pouvons éclairer le choix des élus, tout en continuant à travailler avec les services de la Ville et de la Communauté urbaine. »*

Pilotées par les collectivités

La SPL des pays de la Loire, qui a pris le nom de Société publique régionale, regroupe, elle, plusieurs actions de développement économique et touristique. Sa mission est la mise en œuvre opérationnelle des stratégies de la Région en matière de développement économique et touristique, de promotion et de marketing du territoire, en plus de son rôle d'observation et de prospective, dans le cadre des observatoires régionaux économique et social et du tourisme. Elle assure la maîtrise d'ouvrage déléguée de programmes d'investissement, anime le soutien aux neuf pôles de compétitivité de son territoire, ou encore anime des filières, comme dans le cas du Technocampus, construit aux portes de Nantes, qui travaille sur les matériaux composites. Sur ce lieu, pour lequel la SPL s'est vu confier par la Région la maîtrise d'ouvrage déléguée, la recherche privée et publique, l'enseignement et plusieurs entreprises travaillent ensemble. *« Cet exemple montre l'intérêt pour nous d'avoir des compétences en bâtiment et dans l'élaboration de contenus, en construisant des projets collaboratifs »*, résume Alain Breyse, directeur général délégué de la SPL.

La SPL est une extension du conseil régional, qui détient 95 % de son capital, le reste étant détenu par les six principales agglomérations de la région. Même si la SPL ne travaille pas directement pour elles, leur présence permet une bonne concertation sur les projets. Le PDG de la SPR est aussi président de la Région. *« Il existe*

structurellement un contrôle étroit de la Région sur la société publique régionale, ce qui clarifie sa gouvernance, explique Alain Breysse. Les SPL sont des outils clairement pilotés par les collectivités, et nous travaillons en lien très étroit. Je participe, par exemple, au comité de direction de la Région.» Imbriquées au fonctionnement des collectivités territoriales, les EPL répondent à la fois à leurs

besoins de leviers d'action pour assurer des missions de service public et aux contraintes nationales et communautaires concernant le droit de la concurrence. Elles ont donc un bel avenir devant elles, porté par des élus locaux de tous bords à la recherche d'outils efficaces pour leurs politiques économiques, sociales et culturelles. ▀

Dante Sanjurjo

« Réagir face au recul des services publics »

ENTRETIEN AVEC ...

Mireille Flam, vice-présidente à l'Économie territoriale du Ciriec

Centre international de recherches et d'information sur l'économie publique, sociale et coopérative*



© DR

www.ciriec-france.org

Quelles évolutions connaissent les EPL au niveau européen ?

Mireille Flam : Il existe plus de 16 000 EPL au sein de l'Union européenne. Elles emploient 1,1 million de personnes pour un chiffre d'affaires de 140 milliards d'euros, réalisé autour de services essentiels : accès à l'eau, assainissement, production d'énergie, transports collectifs, logement social, aménagement urbain, etc.

On assiste à un mouvement d'ouverture du capital des EPL. Elles cherchent des partenaires car partout les finances des collectivités locales sont de plus en plus en difficulté. Un grand nombre d'entreprises publiques ont donc ouvert leur capital au privé, alors qu'en France nous sommes partis sur un modèle d'emblée ouvert, avec les Sociétés d'économie mixte (SEM). En revanche, les autres pays ont maintenant « pris de l'avance », puisque la part publique du capital des EPL va désormais en Europe de 1 % à 100 %, alors qu'en France nous sommes entre 50 % et 100 %.

La libéralisation de l'économie menée par l'Union européenne entraîne-t-elle des difficultés pour les EPL ?

MF : L'Union européenne a été l'objet de toutes les craintes, mais à ce jour la situation est stable. Tout l'enjeu consiste à trouver le bon équilibre entre les règles de marché intérieur définies à Bruxelles et la gestion des services publics assurée par les collectivités locales. Les acteurs du logement social ont, par exemple, obtenu de ne pas entrer dans le champ de la direc-

tive Services qui s'applique au secteur marchand. Les SEM d'aménagement, en revanche, ont dû s'adapter en développant le management, leur savoir-faire, et leur communication pour le faire savoir. Mais l'Europe n'est pas toujours source de libéralisation : la loi sur les Sociétés publiques locales est directement inspirée de la jurisprudence communautaire.

Pourquoi les collectivités s'intéressent-elles de plus en plus aux EPL ?

MF : C'est un modèle de développement basé sur des entreprises sans but lucratif. Or, les collectivités, en France et ailleurs en Europe, sont de plus en plus confrontées à un recul des services publics de l'État sur leur territoire. Les élus locaux sont très sollicités pour répondre aux besoins des populations. La structure de leur administration ne leur permet pas d'agir avec suffisamment de souplesse. Une EPL peut alors servir à construire ou à gérer une infrastructure ou un service *ad hoc*, que ce soit pour l'accueil des personnes âgées

dépendantes, le maintien du dernier cinéma de la commune, la sécurisation des dispositifs d'aide à domicile, etc. À chaque fois, la création d'une EPL découle d'une réaction concrète et pragmatique à un problème local bien précis.

Quelle place tient, selon vous, l'économie publique locale au XXI^e siècle ?

MF : C'est un secteur d'avenir. Les collectivités locales sont confrontées à un triple défi : la décentralisation, qui met toujours plus les élus en première ligne vis-à-vis des concitoyens, l'état des finances publiques, qui les oblige à rationaliser leurs propres moyens, et les exigences en matière de qualité du service public, constamment revues à la hausse. Il faut faire preuve d'innovation pour résoudre cette équation. Et les entreprises publiques locales sont, de mon point de vue, un bon moyen à la disposition des élus qui veulent réagir face au recul des services publics.

*Mireille Flam est également vice-présidente de la fédération des EPL.

UNE FÉDÉRATION OECUMÉNIQUE

www.lesepl.fr

La Fédération des EPL, qui regroupe des élus locaux de tous bords, assure la représentation et la promotion des EPL, le lobbying auprès des ministères, du gouvernement, et des institutions européennes et régionales. Elle assume également deux autres missions : l'animation d'un réseau de plus de mille entreprises et le renforcement de la perfor-

mance de ces EPL grâce à des services comme le conseil en comptabilité, en formation ou en management. La Fédération a, par exemple, mis en place un MBA avec HEC intitulé EPL Management, qui a déjà formé plus de 200 stagiaires. La fédération nationale compte 40 permanents, et son action est relayée par 24 fédérations régionales.