



BANQUE des
TERRITOIRES



**fed
epl**

Les entreprises
publiques
locales

Les Epl d'aménagement Données et tendances

JANVIER 2025

ÉDITORIAL

Les défis posés aux collectivités territoriales par le changement climatique, les transitions (démographique, écologique, énergétique, numérique, etc.), ainsi que les récentes crises immobilières et financières, donnent actuellement lieu à des évolutions fortes au sein du secteur de l'aménagement du territoire, un domaine d'intervention historique des Entreprises publiques locales : mise en œuvre de l'objectif de sobriété foncière et complexification des opérations, modèles économiques sous tension, nombreuses contraintes législatives et réglementaires, nécessité de continuer à produire du logement et à réaménager les zones d'activités économiques, prise en compte accrue de la transition écologique et énergétique à travers les opérations. L'écosystème de l'aménagement du territoire est en mouvement.

A l'aune de ces mutations, les Entreprises publiques locales apparaissent comme des outils précieux des collectivités territoriales pour dessiner les contours d'un aménagement du territoire plus équilibré, plus durable. Leur grande force réside dans leur capacité à conjuguer efficacité opérationnelle et vision à long terme, garante du bien commun, mais aussi dans leur capacité à répondre à la fois aux besoins immédiats des territoires et à anticiper ceux qui émergeront demain. Comme hier, aujourd'hui et plus que jamais, ces catalyseurs d'innovation territoriale doivent jouer à plein leur rôle d'acteur présent à la fois sur le temps court et le temps long, pour préserver l'intérêt général.

Rendre compte des évolutions des Epl d'aménagement et de leur riche contribution au développement des territoires dans ce monde en transition(s) : telle est la raison d'être de cette étude annuelle, nouvel outil partagé et porté par la Banque des Territoires et la Fédération des élus des Entreprises publiques locales. Elle a pour vocation de donner à voir à la fois les évolutions notables d'une édition à l'autre (dans une vision rétrospective) et les perspectives d'intervention qui s'ouvrent pour les outils de l'économie mixte au sein de leur écosystème (dans une vision prospective).

La Fédération des élus des Entreprises publiques locales et la Banque des Territoires souhaitent souligner ensemble, à travers cette étude sur les Epl d'aménagement, le rôle essentiel et prépondérant de ces structures dans la réponse aux besoins d'aménagement et dans l'accélération de la transition écologique, avec et pour les territoires.



Antoine Saintoyant
Directeur de la Banque des Territoires



©Philippe Crochard

Philippe Laurent
Président de la Fédération des élus
des Entreprises publiques locales (FedEpl)

INTRODUCTION

L'aménagement est ici défini comme un acte volontaire d'organisation et d'équipement de l'espace. Il établit un cadre et une structure pour permettre la réalisation d'un projet urbain, environnemental et paysager qui comprend l'installation et le développement de diverses fonctions sur le territoire. Les Epl d'aménagement sont donc ici définies comme celles dont les activités et opérations principales s'insèrent dans les périmètres suivants, qui relèvent de l'aménagement mais aussi d'activités connexes qui y sont intrinsèquement liées :

- Les 292 Epl d'aménagement et de construction ;
- Les 121 Epl de promotion et gestion patrimoniale, en raison du rapprochement entre ces sociétés et des Epl d'aménagement et de construction, à la faveur d'une logique de diversification ;
- Les 119 Sem d'habitat car, avant de gérer leur patrimoine, certains bailleurs en ont été (et en sont encore dans certains cas) les aménageurs et les constructeurs.

Des éléments sur l'ensemble du mouvement de l'économie mixte ponctuent également cette publication. En effet, afin de comprendre les mutations des Epl, une compréhension de leur écosystème et de la conjoncture (économique, politique, opérationnelle) est nécessaire.

Afin de décrire avec justesse les mutations des Epl et de rendre justice à leur contribution à l'aménagement des territoires, cette première édition des Perspectives des Epl d'aménagement se structure en trois temps – passé, présent et futur :

- Un portrait historique de ces sociétés, de leur rôle dans l'aménagement du territoire et de leur (re)positionnement dans l'écosystème de l'aménagement du territoire, qui ouvre cette série annuelle de baromètres ;
- Une photographie de leur organisation, de leur fonctionnement et de leurs modes d'intervention actuels, qui permettra de dresser des comparaisons d'une édition à l'autre et de suivre ;
- Des focus sur les expérimentations et évolutions à venir des Epl, afin d'ouvrir vers les nouvelles problématiques et perspectives des outils de l'économie mixte et de préparer l'édition suivante de ce panorama.



Aménagement de la friche DMC à Mulhouse par Citivia. Crédits © Giannelli

Le point méthodologique ci-dessous précise le mode d'élaboration de ce document, ainsi que ses limites.

Point méthodologique

Cette publication a été rédigée sur la base de plusieurs sources :

- Données de l'Eplscope 2023 et 2024, issues de sondages auprès d'échantillons de dirigeants d'Epl, représentatifs de l'ensemble des Epl ;
- Données complémentaires transmises par la Fédération des élus des Entreprises publiques locales, sur la base du périmètre d'Epl présenté ci-dessus, issues de recensements ;
- Données issues de missions conduites par le Groupe SCET pour la Banque des Territoires ;
- Recherches documentaires complémentaires (cf. bibliographie en annexe).

Ces ressources ont été exploitées de sorte à donner à voir le panorama le plus complet possible sur les Epl d'aménagement en 2024 – et à proposer des données de comparaison pour les prochaines éditions de cette publication.

Il est important de souligner que les données utilisées dans cette étude, malgré leur richesse, peuvent présenter un certain nombre de limites, qui ont été réduites autant que possible :

- Certaines de ces données étant issues d'enquêtes ou d'échanges, il s'agit de données déclaratives dont l'exactitude n'est pas parfaite ;
- De même, la représentativité et l'actualisation des données exploitées peut être partielle, les échantillons de répondants étant parfois réduits ;
- La section sur les évolutions des activités des Epl comporte des analyses financières qui comprennent certaines limites. L'échantillon de 9 bilans 5 colonnes et de 9 comptes de résultats d'Epl d'aménagement est trop faible pour conclure à des tendances véritablement généralisées. De plus, les tailles d'Epl sont très différentes et tirer des ratios de moyennes pondérées présente l'inconvénient de pousser les résultats vers ceux des Epl les plus grandes. Cet inconvénient a néanmoins été corrigé par la séparation des analyses par blocs d'Epl, l'un avec des Epl présentant un bilan inférieur à 40 millions d'euros et un bloc présentant un bilan supérieur à 200 millions d'euros, mais cette séparation se confronte à nouveau à la problématique de taille d'échantillon.

SOMMAIRE

1. Epl d'aménagement : de quoi parle-t-on ? 7

Retour sur la création des Epl d'aménagement	8
Impacts réglementaires sur les Epl d'aménagement et leur mouvement	14
Cartographie de l'écosystème de l'aménagement	18

2. Panorama des Epl d'aménagement 20

L'inscription de l'aménagement dans les nouvelles politiques nationales	21
L'organisation juridique et territoriale des Epl d'aménagement en France.....	24
Les évolutions de l'actionnariat des Epl d'aménagement	29
Les partenaires des Epl d'aménagement.....	33
Les évolutions en cours des activités des Epl d'aménagement	37
Les évolutions en cours des profils et compétences des opérationnels des Epl d'aménagement.....	40
Les évolutions en cours des modalités d'intervention	42

3. Perspectives pour les Epl d'aménagement 46

Affirmer son rôle clé d'Epl à travers une stratégie d'entreprise ambitieuse	47
Mettre l'innovation au service des territoires	49
Concrétiser la transition écologique et transformer les métiers et les opérations d'aménagement	52

1

Epl d'aménagement : de quoi parle-t-on ?

Retour sur la création des Epl d'aménagement

Rappel historique sur la naissance de l'économie mixte et la mise en place des Epl d'aménagement

L'économie mixte en France offre aux collectivités la possibilité de piloter des structures opérationnelles de droit privé au service de la mise en œuvre de leurs politiques publiques, et agissant en complémentarité avec leurs moyens propres de maîtrise d'ouvrage directe. Elle s'est développée en réponse aux besoins croissants d'aménagement et d'équipements du territoire. Les Epl sont ainsi devenues au fil du temps des outils essentiels pour les collectivités territoriales à chaque échelon (communes, intercommunalités, départements, régions ou encore collectivités spéciales). Ces évolutions reflètent l'adaptation continue des institutions publiques aux réalités économiques et territoriales du pays.

Focus historique sur la naissance et le développement de l'économie mixte en France : « les Sem, au cœur de la fabrique de l'aménagement urbain en France depuis la seconde moitié du XXe siècle [...] et bras armés des élus locaux »¹

Si l'économie mixte en France trouve ses racines au XIX^e siècle avec des projets d'infrastructure tels que la construction de chemins de fer, où l'État s'associe à des entreprises privées pour financer et réaliser des travaux d'envergure, c'est au XX^e siècle qu'elle prend véritablement son essor. Dès l'entre-deux guerres, avec l'industrialisation et l'urbanisation croissantes, les collectivités locales prennent conscience de la nécessité de développer des équipements publics, mais sans toujours disposer des ressources financières suffisantes. C'est dans ce contexte et par les décrets-lois Poincaré de 1926 que naissent les Sociétés d'économie mixte (Sem), modèles dans lesquels les collectivités territoriales et des acteurs privés collaborent pour répondre aux besoins publics.

Après la Seconde Guerre mondiale, les choses s'accroissent. L'État joue un rôle central dans la reconstruction du pays. Il est confronté à des besoins massifs d'équipements, de logements, et de services publics dans un contexte de fortes restrictions budgétaires. En effet, il s'agit par leur création de développer les coopérations entre les sphères publique et privée et de s'appuyer davantage sur les collectivités territoriales pour reconstruire logements, infrastructures et industries.

Le modèle des Sem est emblématique de l'économie mixte. Ce sont des sociétés commerciales dans lesquelles les collectivités (communes, départements, régions, etc.) détiennent au moins 51 % du capital, tandis que le reste est détenu par d'autres actionnaires, et en particulier par la Caisse des Dépôts et Consignations. Leur acte de naissance correspond précisément au décret n° 55-579 du 20 mai 1955 relatif aux interventions des collectivités territoriales dans le domaine économique, qui consacre l'élargissement des interventions des collectivités territoriales et autorise les communes et désormais les départements à intervenir dans le domaine économique et social, notamment par voie d'exploitation directe ou par simple participation financière dans des organismes ou entreprises, même de forme coopérative ou commerciale, ayant pour objet la mise au point de projets, l'exécution de travaux présentant un caractère d'intérêt public ou l'exploitation de services publics, le ravitaillement ou le logement de la population, les œuvres d'assistance, d'hygiène et de prévoyance sociale ainsi que la réalisation d'améliorations urbaines et rurales.

Mis en place au milieu des années 1950, ce modèle a permis à l'État et aux collectivités d'associer des capitaux privés à leurs projets d'aménagement du territoire, d'équipements publics (tels que les autoroutes) ou de production de logement social, tout en exerçant un contrôle majoritaire et ainsi de répondre à des besoins croissants d'équipements publics et de développement territorial sans mobiliser uniquement des fonds publics. Apparues en France dans les années 1950, les Sociétés d'économie mixtes locales (Seml) répondent ainsi au besoin des collectivités de disposer d'un outil permettant d'intervenir localement dans les secteurs mentionnés ci-dessus, tout en conservant un contrôle majoritaire. Elles permettent ainsi aux

¹ Joël Idt, *Les entreprises publiques locales au début du XXI^e siècle. Un paysage et des logiques d'action en recomposition*, dans *Histoire urbaine* n°68, « L'économie mixte et l'aménagement urbain », décembre 2023, p. 125.

collectivités de réaliser des projets complexes nécessitant à la fois des fonds privés et des compétences techniques spécifiques, difficiles à obtenir uniquement par des structures publiques. Des Sem dites d'aménagement régional (SAR) sont également créées afin de réaliser les grandes opérations d'aménagement du territoire, à l'image de la Compagnie nationale du Bas Rhône et du Languedoc (BRL). En tant qu'entités à mi-chemin entre public et privé, les Seml et SAR combinent donc l'expertise privée avec la mission de service public, offrant aux collectivités une grande flexibilité et réactivité dans la mise en œuvre de politiques locales.

Leur essor a été permis par une articulation fine entre la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) et certaines de ses filiales. Sur demande du ministère des Finances, François Bloch-Lainé, directeur général de la CDC de 1952 à 1967, engagea son institution dans la reconstruction du pays et dans la réponse à la crise du logement alimentée par les destructions dues à la guerre, les importantes migrations des zones rurales vers les villes et enfin l'accueil de nouveaux habitants issus des pays en voie de décolonisation. Ainsi, il proposa la création de deux filiales de la Caisse des Dépôts : la Société Centrale Immobilière de la Caisse des Dépôts et Consignations (SCIC) en 1954, dont la vocation était la production de logement, puis la Société Centrale pour l'Équipement du Territoire (SCET) en 1955, pour procéder aux acquisitions foncières nécessaires à la construction de logement et d'infrastructures. Dans ce contexte, des Sem locales immobilières ont été créées grâce au soutien de la SCIC, et des Sem locales d'aménagement avec celui de la SCET, qui leur fournissait du foncier, conseillait déjà les collectivités territoriales et constituait un réseau de Seml (notamment départementales). La SCET les a ensuite accompagnées sur les volets juridique, financier, technique et administratif les Sem dans leurs projets d'envergure, notamment le développement des Zones à Urbaniser en Priorité (ZUP)² à partir de 1958 – et des grands ensembles. Comme le souligne Jacques Da Rold dans son ouvrage de référence³, « cette formule de l'économie mixte locale va, dans ce contexte porté tout à la fois par la volonté de l'Etat, de la CDC et celles des élus locaux connaître son essor puisque la barre des 300 Sem sera atteinte dès 1963 ».

En complément de l'action de la CDC et de ses filiales, Paribas a également eu une place importante dans le développement de l'économie mixte en raison de son « rôle pionnier »⁴ dans la création à la fois de la première Sem parisienne et de l'un des premiers réseaux de Seml en aménagement urbain (d'échelle avant tout municipale ou intercommunale). En effet, Paribas s'est impliqué dans l'aménagement urbain et l'immobilier à travers la prise de participations et la création de nombreuses Seml, qui ont-elles aussi contribué à la constitution des grands ensembles et des ZUP (par exemple à Vélizy-Villacoublay, Tours ou encore Dijon).

Par la suite, la crise des années 1970 rencontrée par un certain nombre de Sociétés d'économie mixte de construction, dues en partie à la dépression du marché immobilier, a néanmoins révélé les risques qu'il y avait à utiliser cet outil, et s'affranchir à l'époque des règles du droit et de la comptabilité publics. Dans ce contexte la décentralisation menée à partir des années 1980 qui conduit à confier aux collectivités locales de différents échelons de nouvelles compétences en matière d'aménagement du territoire, de gestion des services publics locaux, et de développement économique, a entraîné une évolution fondamentale du cadre juridique des sociétés d'économie mixte locales. La loi n° 83-597 du 7 juillet 1983 relative aux sociétés d'économie mixte locales, renforce le contrôle exercé par les collectivités territoriales, dans un contexte marqué par l'interventionnisme croissant des collectivités dans l'économie. Grâce à cette loi, la France a renforcé son modèle d'économie mixte dont l'utilisation s'est petit à petit intensifié et dont le cadre s'est progressivement ajusté à la fin des années 1980 ou au cours des années 1990, pour régler les dysfonctionnements qui apparaissaient.

Au début des années 2000, forts d'un bilan largement positif, la Fédération des Sem (devenue Fédération des élus des Entreprises publiques locales) et ses membres, issus de toutes les formations politiques

² A ce sujet, cf. l'article de Raphaël Frégnon, « La SCET à Nantes : l'économie mixte et la (dé)centralisation dans les années 1960-1970 » in Histoire urbaine n°68, « L'économie mixte et l'aménagement urbain », décembre 2023, p. 17 à 32.

³ Jacques Da Rold, Les Sociétés d'Économie Mixte, acteurs de la Ville. Regards croisés en France et en Europe, L'Harmattan, 2010, p. 50.

⁴ Pour en savoir plus, cf. Clément Orillard, « Paribas et l'économie mixte locale : un réseau pionnier au service d'un développement dans l'immobilier » in Histoire urbaine n°68, « L'économie mixte et l'aménagement urbain », décembre 2023, p. 33 à 54.

représentées au Parlement, ont néanmoins réclamé une modernisation du cadre juridique de l'économie mixte locale et l'élargissement de la gamme des Epl. Plusieurs réformes ont alors été engagées et ont permis d'adapter les Epl aux nouveaux enjeux de la décentralisation, de la gouvernance locale, et des exigences européennes en matière de concurrence et de gestion des services publics.

Deux nouvelles formes d'Epl virent alors le jour : les Sociétés publiques locales d'aménagement (Spla), créées en 2006, dont les compétences ont ensuite été élargies en 2010 à d'autres activités que l'aménagement pour prendre la forme de Sociétés publiques locales (Spl). Joël Idt⁵ explique que la création de ces structures est « une réponse directe à l'obligation de mise en concurrence, à laquelle la jurisprudence européenne permet de déroger lorsque la concession est confiée à une structure dite 'in house' », ce qui est le cas des Spl. A partir de ce moment, de nombreuses Sem portant des projets d'aménagement uniques (à l'image de la Sem Lyon Confluence, de la Sem Euralille ou de la Samoa à Nantes) se sont transformées en Spl(a) et des Spl multi-projets ont également été créées (Spl La Fab à Bordeaux, Spl La Fabrique des Quartiers à Lille, Spl Chartres Aménagement, etc.), l'essor des Spl se poursuivant aujourd'hui. Les Sociétés d'économie mixte à Opération unique (SemOp), instituées en 2014, complètent ce panorama de l'élargissement des types d'Epl existants. Ces structures sont créées à l'issue d'une mise en concurrence de plusieurs opérateurs privés, l'attributaire constituant ensuite avec la collectivité territoriale concédante une Sem dont il peut détenir jusqu'à 66% des parts. Comme l'explique Joël Idt, il s'agit d'« une sorte de réinvention des Sem privées créées entre 1926 et 1955, avec cependant un contrôle renforcé par la collectivité à travers le contrat de concession et la mise en concurrence préalable. Si la formule a rapidement trouvé son application dans la gestion des services urbains (réseaux d'eau ou traitement des déchets), seuls trois exemples existent à ce jour dans le champ de l'aménagement (notamment l'écoquartier La Vallée, sur les terrains de l'ancienne École Centrale de Paris à Châtenay-Malabry, portée par Eiffage Aménagement) »⁶.

Ces nouveaux types de structures ont offert aux collectivités territoriales des solutions complémentaires pour conduire leurs projets, toujours dans le respect des exigences européennes en matière de concurrence. Ces réformes successives ont ainsi eu comme effet de consolider le rôle des Epl dans l'aménagement du territoire et la gestion des services publics locaux, tout en renforçant la transparence et l'efficacité de leur gouvernance.

La mise en place des Epl d'aménagement

Parmi les différents types d'Entreprises publiques locales, les Epl d'aménagement ont pour objet d'opérer des projets d'aménagement urbain, rural ou territorial pour le compte des collectivités. Leur place dans le champ de l'économie mixte est centrale : environ la moitié des Epl ont une activité ayant trait à l'aménagement, qu'il s'agisse de leur activité principale ou de leurs activités secondaires.

Dans les années 1980, les Sem d'aménagement, sont mobilisées pour piloter des projets complexes, tels que des zones d'activités économiques, des infrastructures ou des programmes de rénovation urbaine. La création des Sociétés publiques locales d'aménagement (Spla) en 2006, dont le capital est détenu à 100 % par des collectivités locales, puis l'extension des champs d'intervention de ce type de structures avec la création des Sociétés publiques locales (Spl) en 2010 a donné la possibilité aux collectivités de maîtriser étroitement des projets d'aménagement complexes et s'inscrivant très souvent dans le temps long, de façon plus souple et sans obligation de mise en concurrence. Les SemOp introduites en 2014 ont, de leur côté, permis de renforcer des partenariats public-privé de façon ciblée sur un projet d'aménagement unique, tout en contrôlant de façon plus étroite au sein de la gouvernance de la structure l'engagement du ou des partenaires privés.

⁵ Joël Idt, *ibid.*, p. 127

⁶ Joël Idt, *ibid.*, p. 129.

Une œuvre majeure des Epl d'aménagement touche également à leur contribution active à la politique nationale de renouvellement urbain et à leur intervention dans les Quartiers prioritaires de la Politique de la Ville (QPV)⁷. Actives dès la fin des années 1970, leur action s'est encore davantage renforcée avec le rapport Sueur de 1998 et la création de l'Agence nationale pour le renouvellement urbain (ANRU) en 2004 : les Sem d'aménagement ont alors joué un rôle majeur dans la concrétisation de cette politique de réhabilitation urbaine au service des objectifs et ambitions des collectivités. Cette action s'est révélée si structurante que près de 60% des Epl sont aujourd'hui susceptibles d'intervenir en QPV. Les Epl agissent avant tout par trois biais au sein de ces quartiers : via les opérations urbaines (au premier chef sur les opérations de transformation durable des quartiers, de l'habitat et de l'espace public), via la (re)création de lien social (en répondant aux besoins des habitants et en développant des services à même de créer de la cohésion sociale), via la génération de flux économiques (en soutenant le développement d'activités économiques et d'emplois). Au fil des programmes, les Epl d'aménagement ont démontré leur capacité à agir dans la dentelle et le temps long au sein d'environnements complexes, évolutifs et exigeants que sont les QPV. En complément de leurs activités d'aménagement, des Sem ont combiné leur action avec celle de Sociétés anonymes immobilières d'économie mixte (SAIEM), qui construisent et gèrent très majoritairement des logements sociaux et intermédiaires.



Intervention de la Sem Ville Renouvelée à Roubaix dans le quartier NPNRU de l'Alma pour favoriser son désenclavement
Crédits © Ville Renouvelée

Les Epl ont aussi historiquement joué un rôle important en s'investissant dans d'autres types d'espaces où les acteurs privés intervenaient moins : les polarités secondaires et les friches urbaines et économiques. En effet, les Epl – notamment départementales – ont contribué au déploiement des politiques de rééquilibrage territorial et reconvertissent également depuis plus d'une vingtaine d'années les friches – ce qui explique d'autant plus leur expertise forte en matière de renouvellement urbain.

⁷ A ce sujet, cf. Banque des Territoires et FedEpl, « L'économie mixte engagée pour la politique de la ville. Comment les Entreprises publiques locales transforment les quartiers prioritaires ? », août 2024, 83 p.

Positionnées au cœur des enjeux du développement urbain, les Epl d'aménagement font aujourd'hui face à de nombreux défis complexes, qui touchent à la durabilité environnementale, la transition numérique, la résilience sociale et l'évolution des cadres réglementaires et financiers. Elles doivent par exemple intégrer des objectifs de neutralité carbone dans leurs projets d'aménagement ou anticiper les risques liés aux dérèglements climatiques (inondations, vagues de chaleur, etc.) pour développer des projets capables de renforcer la résilience des territoires. Elles doivent tout autant jouer un rôle actif dans la production de logements accessibles, notamment dans le cadre de politiques de mixité sociale, et contribuer à l'adaptation des espaces publics, des logements et des infrastructures au vieillissement de la population ou aux personnes en situation de handicap.

Pour répondre à ces enjeux, elles doivent innover dans leurs modalités de réalisation des projets, diversifier leurs expertises, monter en compétences sur de nouvelles thématiques, tout en renforçant les partenariats public-privé qui font leur ADN, en diversifiant leurs sources de financement et en anticipant leur futur plan d'affaires. Leur capacité d'anticipation et d'adaptation sera essentielle pour assurer leur pertinence dans l'aménagement du territoire de demain.



Intervention de La fabrique des quartiers MEL-SPLA pour la requalification de la Place Jacques Febvrier, sise dans le NPNRU Lille Quartiers Anciens
Crédits © La fabrique des quartiers

ZOOM SUR LES EPL DANS LES TERRITOIRES ULTRAMARINS

Les territoires ultramarins connaissent des spécificités et des disparités encore plus prononcées que sur le territoire hexagonal. Si, à l'exception de la Guyane, l'insularité est un point de rencontre, les évidentes différences géographiques, sociales et économiques en font des entités uniques à part entière sur la plupart des sujets. A titre d'exemples de ces disparités, le PIB par habitant de la Nouvelle Calédonie ou de Saint-Pierre-et-Miquelon est trois fois plus élevé que celui de Mayotte ou Wallis-et-Futuna ; la Guyane et Mayotte connaissent une explosion démographique, alors que la Martinique sera le département le plus vieux à l'horizon 2050.

Face à ces enjeux, les Epl ultramarines, et particulièrement les Epl d'aménagement, sont sollicitées pour trouver des réponses opérationnelles. En effet, l'agilité, la souplesse et la réactivité des Epl semblent être l'une des réponses aux problématiques de mise en œuvre des stratégies des collectivités et à la carence de l'offre privée. Les Epl contribuent à l'apport de compétences, en s'appuyant sur une expérience réelle et un ancrage profond dans leur territoire. Cette particularité – parfaitement identifiée – des Epl ultramarines leur permet une grande polyvalence et une capacité à se positionner, en partenariat avec leurs collectivités maitres, comme relais opérationnel et financier dans la mise en œuvre des politiques publiques. Cela est d'autant plus vrai dans un contexte où les collectivités locales n'ont pas toujours les moyens nécessaires pour accompagner des mutations territoriales de plus en plus rapides.

Si la production de foncier était historiquement la compétence première des Epl d'aménagement ultramarines, celles-ci se sont anciennement repositionnées pour assurer également la production de logements sociaux et assumer de façon croissante un rôle de bailleurs, souvent avec un statut de Sociétés Immobilières d'Outre-Mer (SIDOM). Il semble par ailleurs que les Epl d'aménagement ultramarines réinvestissent actuellement - à l'aune de l'objectif de Zéro Artificialisation Nette (ZAN) - le champ de la production de foncier aménagé⁸.



Opération « Bassin Bleu » de la Société d'Équipement du Département de la Réunion (SEDRE) : réalisation de 43 logements sociaux en Résorption de l'Habitat Insalubre (RHI). Crédits © SEDRE

⁸ Pour en savoir plus, cf. SCET et Roland Berger, « Territoires ultramarins : pour un leadership économique territorial », 2023, 17 p.

Impacts réglementaires sur les Epl d'aménagement et leur mouvement

De 1950 à nos jours : retour sur 75 ans d'aménagement du territoire par les outils de l'économie mixte

Tableau récapitulatif

Date	Mesures / Lois	Impacts sur les Epl d'aménagement
1926	Décrets-lois Poincaré des 5 novembre et 28 décembre 1926	L'économie mixte est légalement créée en France pour participer à la reconstruction du pays après la Première guerre mondiale.
1951	Création des Commissions d'aménagement de la Durance et du Bas-Rhône Languedoc	Loi projetant la création de Sem ou autres établissements publics pour mettre en œuvre des aménagements régionaux.
1953	Loi n°53-683 du 6 août 1953 dite foncière	Des Sem ou établissements publics peuvent se voir confier par décret du Conseil d'Etat des opérations d'aménagement urbain.
1955	Décret n° 55-579 du 20 mai 1955 relatif aux interventions des collectivités territoriales dans le domaine économique	Ce décret élargit les domaines d'intervention des collectivités territoriales et autorise les communes à intervenir dans le domaine économique et social.
1959	Décret du 19 mai 1959 fixant les modalités de constitution et de fonctionnement des Sem et des établissements publics chargés de réaliser des opérations d'aménagement urbain	Les collectivités peuvent désormais concéder des opérations d'aménagement aux Sem ainsi qu'à des « établissements spécifiques ».
1983	Loi n° 83-597 du 7 juillet 1983 relative aux sociétés d'économie mixte locales	<p>Cette loi ouvre aux Sem la possibilité de réaliser des opérations d'aménagement et de construction, d'exploiter des services publics à caractère industriel et commercial et d'exercer toute activité d'intérêt général. Les relations entre les collectivités territoriales actionnaires et les Sem sont définies par des contrats afin d'assurer une meilleure transparence et un contrôle régulier et efficace de la Sem par la collectivité mandante, cliente ou concédante. Cette loi a aussi modifié le statut des Sem à travers les mesures suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - La participation majoritaire des collectivités au capital social des Sem est renforcée, à hauteur de maximum 80%, et les Régions peuvent désormais participer au capital social ; - Les Sem multi-activités sont autorisées ; - Le Commissaire du Gouvernement est supprimé. <p>Cette loi a ainsi donné lieu à une nouvelle vague de création de Sem sur l'ensemble du territoire national.</p>
1993	Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques	La mise en concurrence des Délégations de Service Public (DSP) est généralisée.

Date	Mesures / Lois	Impacts sur les Epl d'aménagement
2000	Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU)	Seule une Sem ou un établissement public peut se voir confier une convention publique d'aménagement (CPA) lorsque la collectivité concédante lui transfère le bénéfice de l'expropriation ou lui délègue le droit de préemption urbain. Ce texte instaure également l'obligation de définir dès la signature du traité de convention publique d'aménagement le montant des participations de la collectivité concédante et de faire approuver un Compte rendu annuel à la collectivité locale (CRACL)
2002	Loi n° 2002-1 du 2 janvier 2002 tendant à moderniser le statut des sociétés d'économie mixte locales	Cette loi a fait évoluer les relations financières entre les Sem et les collectivités territoriales, mais a aussi clarifié le statut des représentants élus des collectivités territoriales et de leurs groupements au sein du conseil d'administration ou de surveillance de ces sociétés. Elle a également mis en place des obligations de transparence et de communication. Parallèlement, les aménageurs, dont les Epl d'aménagement, sont mobilisés pour intervenir en centre ancien. Il s'agit de concrétiser des objectifs de politiques publiques relatifs à la revitalisation de ces espaces.
2004	Arrêt de la cour administrative d'appel de Bordeaux, 2 ^e ch., 9 novembre 2004, Sodegis	La convention publique d'aménagement (CPA) conclue entre une commune et un aménageur n'est pas exclue du champ d'application de la commande publique. Cette jurisprudence a fragilisé les conventions en cours et a contraint les collectivités, avant même la réforme législative, à faire précéder l'attribution des CPA d'une procédure de publicité et de mise en concurrence.
2005	Loi n° 2005-809 du 20 juillet 2005 relative aux concessions d'aménagement	Les concessions d'aménagement peuvent désormais être conclues avec toute personne publique ou privée, sans distinction de la nature juridique de l'opérateur. Le législateur soumet l'attribution des concessions d'aménagement à une procédure de publicité et de mise en concurrence (règles de la commande publique applicables). Les prérogatives de puissances publiques (droit de préemption urbain et expropriation) peuvent désormais bénéficier à tous les opérateurs (publics et privés). Ainsi, cette loi a profondément modifié le fonctionnement des Sem d'aménagement, notamment en limitant leur rôle d'opérateur exclusif pour le compte des collectivités locales. Les Sem ont donc dû s'adapter à un environnement compétitif et améliorer leur efficacité pour remporter les appels d'offres face aux opérateurs privés.
2006	Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (ENL) Décret n° 2006-959 du 31 juillet 2006 relatif aux conditions de passation des concessions d'aménagement et des marchés conclus par les concessionnaires et modifiant le code de l'urbanisme	La loi ENL vise la naissance de Sociétés publiques locales d'aménagement (Spla), au capital entièrement détenu par des collectivités, en réaction à la mise en concurrence des Sem dans le cadre des concessions d'aménagement. Quant au décret, il vient préciser les modalités de passation des concessions d'aménagement (concessions au risque des aménageurs et concessions au risque des collectivités concédantes).
2009	Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion	Ces mesures rendent plus aisés le financement des contrats de partenariats ainsi que la création de Spla comptant au moins 2 actionnaires. Les projets urbains partenariaux (PUP) sont créés.

Date	Mesures / Lois	Impacts sur les Epl d'aménagement
2010	Loi n° 2010-559 du 28 mai 2010 pour le développement des sociétés publiques locales	Les Sociétés publiques locales (Spl) sont créées, avec un objet plus large que l'aménagement. Par ailleurs, le champ de compétences des Spla est élargi (ex : possibilité de réaliser des études préalables, de leur déléguer le droit de préemption et de priorité, etc.). Il est désormais possible pour les collectivités d'obtenir grâce aux Spl et Spla de prestations intégrées « in house ».
2014	Loi n°2014-744 du 1 ^{er} juillet 2014 permettant la création de Sociétés d'économie mixte à Opération unique	Le régime juridique des Sociétés d'Economie Mixte à Opération unique (SemOp) est créé.
2015	Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM)	Cette loi a transféré de nombreuses compétences d'aménagement, notamment l'urbanisme, le logement et les infrastructures, vers les métropoles. Pour les Epl, cette reconfiguration territoriale implique des collaborations rapprochées avec les métropoles dotées de compétences élargies, en adaptant leur offre de services pour répondre aux ambitions et aux stratégies des nouvelles entités territoriales.
2015	Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe)	La loi NOTRe bouleverse les compétences exercées par les différents niveaux de collectivités (communes, département, régions) et impacte également les compétences exercées par les intercommunalités à fiscalité propre (métropoles et communautés). Les Epl et en particulier les Epl départementales sont fortement impactées par ce « big bang territorial ».
2015	Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (TEPCV)	Les Epl doivent s'engager activement dans des démarches de développement durable, favorisant notamment la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'efficacité énergétique ou encore la préservation des ressources naturelles. Cela a conduit les Epl à adapter leurs méthodes et à renforcer leurs compétences en matière d'écoconstruction, de mobilités douces, et d'énergies renouvelables pour aligner leurs projets avec ces nouvelles exigences écologiques.
2018	Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN)	Le Projet Partenarial d'Aménagement (PPA) est créé.
2019	Loi n° 2019-463 du 17 mai 2019 tendant à sécuriser l'actionnariat des Entreprises publiques locales	Cette loi vise à sécuriser l'actionnariat des Epl en précisant l'articulation entre les compétences des personnes publiques membres et les activités exercées par la société.
2021	Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets	Cette loi vient définir des objectifs en matière de sobriété foncière (objectif de Zéro Artificialisation Nette à horizon 2050) et de sobriété carbone. Elle impose à tous les acteurs de l'aménagement de réinterroger le modèle économique de l'aménagement. Les incidences de cette loi sont variables pour les Epl, notamment en fonction de leurs réserves foncières, de leurs fonds propres, de la tension sur le marché foncier et immobilier de leur territoire d'intervention. De nouveaux outils opérationnels, de nouvelles stratégies, de nouveaux moyens de financement et collaborations doivent être mobilisés.

Date	Mesures / Lois	Impacts sur les Epl d'aménagement
2022	Loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (3DS)	Ce texte législatif a développé des mesures de transparence et de contrôles relatives à l'activité des Epl. Il a aussi créé le contrat de concession de redynamisation commerciale.
2024	Règlement du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2024 relatif à la restauration de la nature	Ce règlement prévoit la restauration d'ici 2030 d'au moins 20 % des zones terrestres et marines et, d'ici à 2050, de « l'ensemble des écosystèmes ayant besoin d'être restaurés ». Ce règlement est assorti de contraintes juridiques qui complexifieront certainement l'action d'aménagement des Epl et impliqueront d'engager des frais pour traiter pleinement les questions de renaturation.

Analyse des impacts réglementaires sur les Epl d'aménagement

Le tableau ci-dessus révèle plusieurs éléments et moments importants dans l'histoire des Epl d'aménagement, notamment :

- Les **décrets-lois Poincaré de 1926**, qui marquent la naissance légale de l'économie mixte en France ;
- Le **décret de 1955**, qui correspond au moment de création des Sem ;
- La **loi de 1983**, ayant donné lieu à une deuxième vague de création de Sem ;
- La **loi de mise en concurrence des concessions d'aménagement en 2005**, qui a conduit les Epl d'aménagement à s'adapter à un environnement concurrentiel ;
- La **loi NOTRe de 2015**, qui affecte considérablement le fonctionnement des Epl d'aménagement, notamment départementales ;
- La **loi Climat et Résilience de 2021**, qui conduit les Epl à s'interroger et parfois à se repositionner sur la chaîne de valeur de l'aménagement et à trouver de nouveaux modes d'intervention ;
- **L'impact de la législation européenne** sur les contraintes qui s'imposent aux opérations gérées par les Epl d'aménagement.

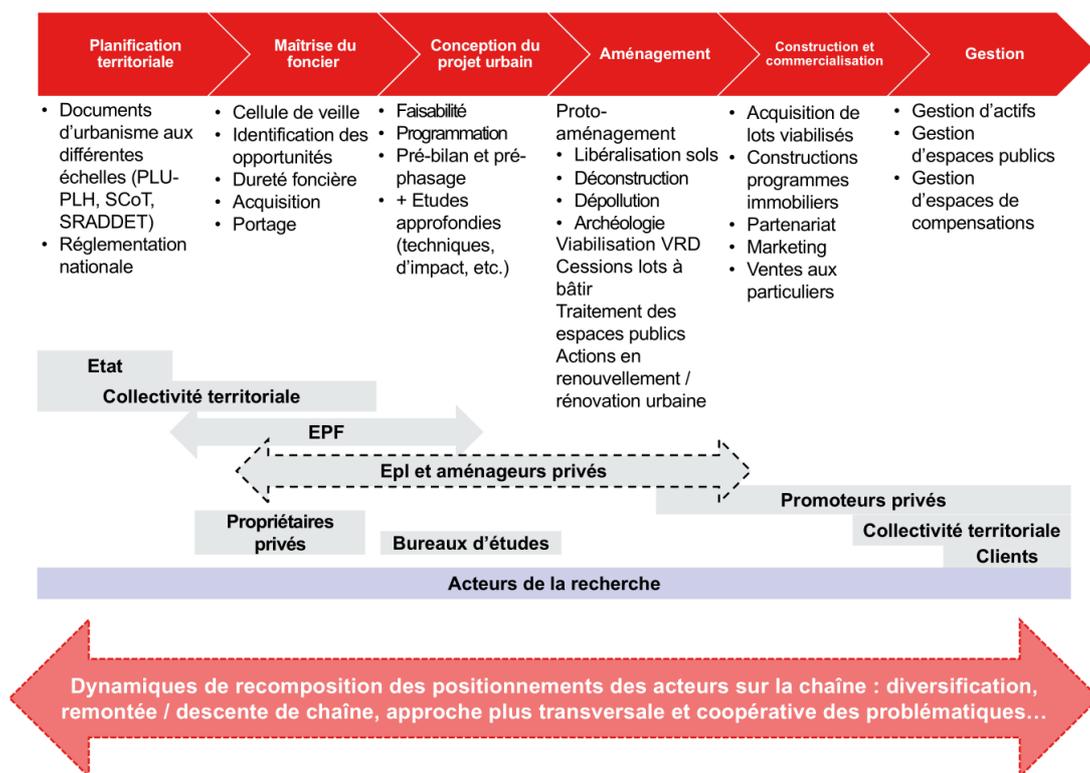
Aussi, ce tableau montre la **diversification progressive des formes juridiques des Epl d'aménagement**, des Sem d'aménagement en 1953 aux Spla en 2006, puis aux SemOp en 2014. Cette diversification des outils de l'économie mixte illustre des évolutions de l'écosystème global de l'aménagement, qui ont nécessité de nouveaux outils d'intervention, mais aussi la complémentarité de ces différents outils (Sem, Spla, SemOp) au service des territoires.

Cartographie de l'écosystème de l'aménagement

Afin de comprendre les évolutions des Epl d'aménagement et de leurs activités, il est nécessaire de comprendre la filière dans laquelle elle s'inscrit.

Zoom sur le cycle de vie des projets

Le schéma ci-dessous représente l'ensemble du cycle de vie des projets, qui s'étend de la planification territoriale à la gestion des espaces créés.

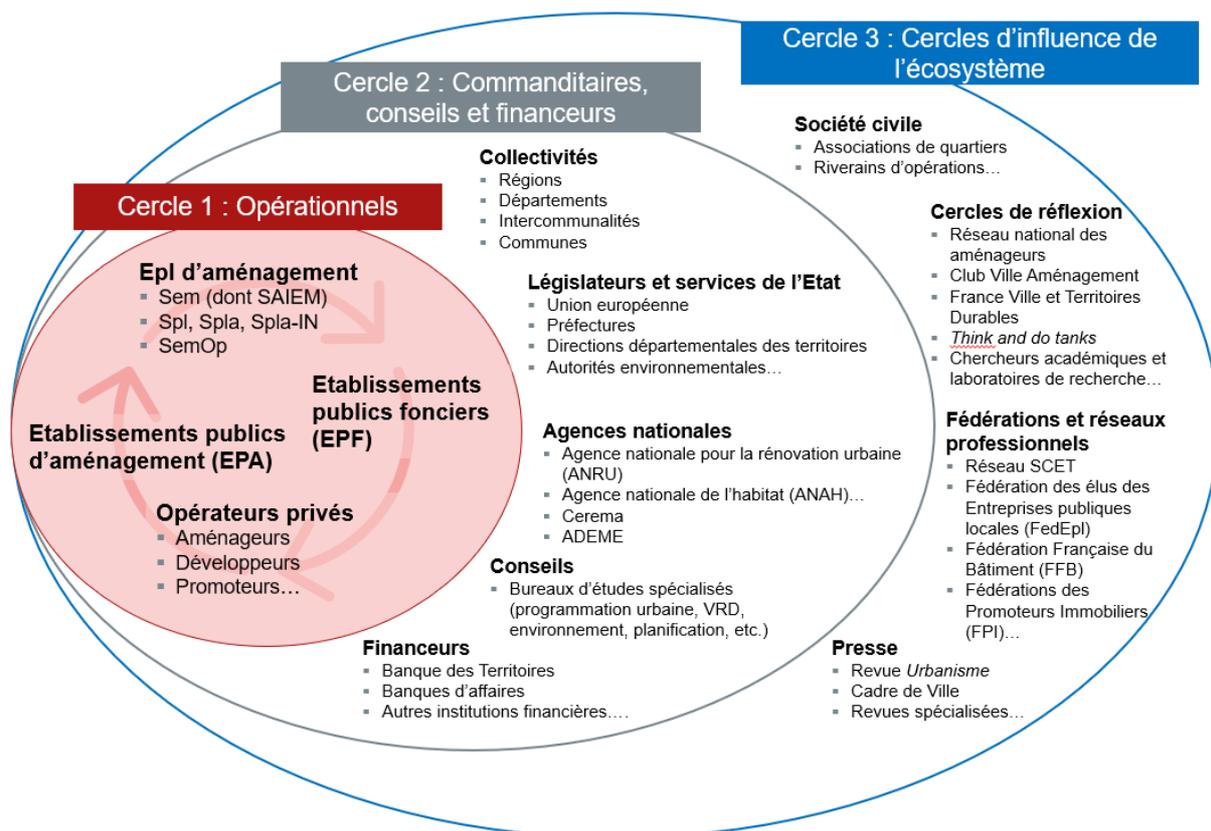


Des repositionnements sont en cours et restructurent progressivement la chaîne des projets. Ainsi, on note que des Epl d'aménagement « remontent » ou « redescendent » de plus en plus fréquemment la chaîne classique de valeur de l'aménagement (à ce sujet, cf. Partie 2 – « Les évolutions en cours des activités des Epl »).

Panorama de l'ensemble de l'écosystème de l'aménagement

Le schéma ci-dessous représente quant à lui le milieu français de l'aménagement, en classant ses acteurs en trois grandes catégories et en sous-groupes.

Néanmoins, pour faire écho aux recompositions et repositionnements en cours de certains acteurs, ces différents cercles et sous-groupes ne sont pas hermétiques : certains acteurs naviguent en effet entre plusieurs rôles et interventions.



Enfin, il est nécessaire de pointer le fait que l'écosystème de l'économie mixte et, *a fortiori*, celui des Epl d'aménagement, est en perpétuelle évolution. Cela démontre l'intérêt que revêt un suivi régulier de leurs profils, activités, interventions et innovations.

2

Panorama des Epl d'aménagement

L'inscription de l'aménagement dans les nouvelles politiques nationales

L'inscription de l'aménagement dans les politiques nationales en France témoigne de l'importance de la gestion du territoire, tant sur le plan économique ou social pour faire face aux défis contemporains. **Changement climatique, inclusion sociale, développement économique ou transition numérique : à chaque fois, l'aménagement est au cœur des enjeux et des solutions.**

Ces nouvelles politiques ressortent d'ailleurs d'une approche renouvelée. Le temps de la solution centralisée portée par l'Etat est révolu, et **les politiques actuelles misent plutôt sur des logiques territorialisées pour adapter les solutions au contexte et confier aux acteurs locaux le soin de les incarner.**

Il est clair en effet que les territoires sont aujourd'hui exposés à de nouveaux défis. Prise en compte de l'impératif environnemental, augmentation et vieillissement de la population, nouvelles modalités de production des entreprises, concentration de la population et des emplois dans les agglomérations urbaines, périurbanisation, évolution profonde et contrastée du monde rural : tous ces phénomènes sont autant d'arguments pour **réinventer les politiques d'aménagement** et porter l'ambition d'un développement plus équilibré et durable des territoires. Cette ambition passe par la mise en œuvre d'un **traitement différencié des territoires**, qui prend en compte leurs potentiels, leurs atouts mais aussi leurs fragilités.

Ces politiques publiques territorialisées devront en outre tenir en compte de l'impératif de sobriété foncière, instauré à travers la Loi Climat et Résilience de 2021, qui impose de nouvelles obligations en matière de réduction de l'artificialisation des sols, de réhabilitation des friches urbaines et de limitation de l'étalement urbain. L'aménagement doit désormais viser cette sobriété foncière, en réutilisant les terrains existants plutôt qu'en étendant les zones urbaines.

La France s'efforce également de rééquilibrer le développement territorial en évitant les disparités entre métropoles, villes moyennes et zones rurales. **L'aménagement joue un rôle clé pour favoriser un développement équilibré sur l'ensemble du territoire.** Lancé en 2018, le **programme Action Cœur de Ville (ACV)** a ainsi pour objectif de revitaliser les villes moyennes, en réhabilitant les centres-villes, en réaménageant les espaces publics et en encourageant le retour des commerces et des habitants. Ces villes jouent en effet un rôle clé en matière de développement économique et social, mais sont souvent en difficulté à cause de la désaffection commerciale et de la désertification démographique. Dans ce cadre de revitalisation des centres bourgs, les aménageurs assurent un rôle important d'investisseurs immobiliers, notamment via leurs prises de participation et leurs entreprises de création de foncière de redynamisation.



Le **programme Petites Villes de Demain (PVD)**, lancé en 2020, vise quant à lui à accompagner les villes de moins de 20 000 habitants dans leur transition vers un développement plus durable et attractif. L'aménagement est là encore au centre du sujet. L'objectif est en effet d'améliorer la qualité de vie, en réhabilitant les logements vacants et en améliorant l'offre de mobilité. Il s'agit aussi de répondre aux défis environnementaux en intégrant des critères de développement durable dans les projets de renouvellement urbain, et de renforcer l'attractivité des petites villes en modernisant les infrastructures et en développant des services publics de proximité, tout en facilitant l'accès à l'emploi, au logement et à la culture.

Le programme **Territoires d'Industrie**, lancé en 2018, soutient le développement industriel des territoires en reconversion, avec un rôle central pour les Entreprises publiques locales (Epl) dans la création de zones d'activités économiques et la requalification des friches industrielles.

Les **politiques nationales de logement** ont elles-aussi un impact direct sur l'aménagement du territoire, avec l'objectif d'augmenter l'offre de logements tout en favorisant la mixité sociale et l'inclusion. La **loi ÉLAN** (2018) encourage la création de logements, notamment via des opérations de renouvellement urbain et des projets mixtes. Le **Plan France Relance** (2020) prévoit une enveloppe pour la rénovation thermique des bâtiments publics et privés, et la construction de nouveaux logements sociaux, intégrant des objectifs environnementaux. De plus, l'action essentielle des Epl en matière de **renouvellement urbain, conjointement avec l'ANRU**, n'est plus à prouver.

La transition écologique est bien sûr l'un des axes majeurs de l'ensemble de ces nouvelles politiques nationales, et l'aménagement du territoire joue un rôle central dans l'atteinte des objectifs climatiques et environnementaux :

- A ce titre, le développement des mobilités durables⁹ est une priorité nationale, dans une logique de transition écologique et de réduction de la dépendance à la voiture individuelle. La loi d'orientation des mobilités (LOM) de 2019 fixe des objectifs pour le développement des transports en commun, des pistes cyclables et l'encouragement des mobilités partagées. L'objectif est de désenclaver certains territoires et de limiter les émissions de CO₂ liées aux déplacements.
- Plus largement, les aménageurs ont un rôle majeur à jouer en matière d'adaptation des territoires au changement climatique. En effet, ceux-ci doivent agir en ce sens à chaque étape du projet (initialisation, définition, chantier et gestion) :
 - Planifier et concevoir des lieux et espaces résilients aux impacts climatiques ;
 - Agir sur la gestion durable des ressources mais aussi sur la gestion des risques et des crises (gestion des risques naturels, préservation des écosystèmes, optimisation des ressources en eau, en énergie et en matériaux...);
 - Prêter une attention accrue à l'intégration de la biodiversité en milieu urbain / à la restauration de corridors écologiques (par exemple pour créer des îlots de fraîcheur et préserver les écosystèmes présents) mais aussi à l'intégration des mobilités douces, dans le but de préserver le cadre de vie et la santé humaine ;
 - Tenir compte des projections climatiques pour adapter les territoires aux futures conditions environnementales.

⁹ A ce sujet, cf. Banque des Territoires et FedEpl, « Développer les solutions de mobilités avec les Entreprises publiques locales », janvier 2022, 59 p.

Sur tous ces enjeux et pour tous ces projets, les Epl, comme les autres acteurs de l'aménagement, jouent un rôle crucial. La prise en compte des enjeux environnementaux est devenue un impératif central dans les activités des Epl d'aménagement, poussant à une réorientation des projets vers des modèles plus durables et résilients. Les Epl sont fortement mobilisées dans les programmes nationaux Action Cœur de Ville et Petites Villes de Demain, avec un fort accent sur la réhabilitation de l'habitat, la rénovation des espaces publics et la redynamisation commerciale. **Les Epl s'impliquent de plus en plus dans des projets de requalification des quartiers en difficulté¹⁰ et se positionnent de façon croissante comme des acteurs clés de la transition écologique et sociale¹¹, tout en restant un levier fondamental pour la dynamisation économique des territoires.** Ces évolutions traduisent une nécessaire adaptation à un contexte changeant, où la résilience, l'innovation et la durabilité sont au cœur des préoccupations des collectivités locales.

Quels enjeux les aménageurs doivent-ils prendre en compte ?



¹⁰ A ce sujet, cf. Banque des Territoires et FedEpl, « L'économie mixte engagée pour la politique de la ville. Comment les Entreprises publiques locales transforment les quartiers prioritaires ? », août 2024, 83 p.

¹¹ Pour aller plus loin, cf. Banque des Territoires et FedEpl, « Economie mixte et Santé. Panorama des interventions des Entreprises publiques locales dans le champ de la santé », septembre 2023, 111 p.

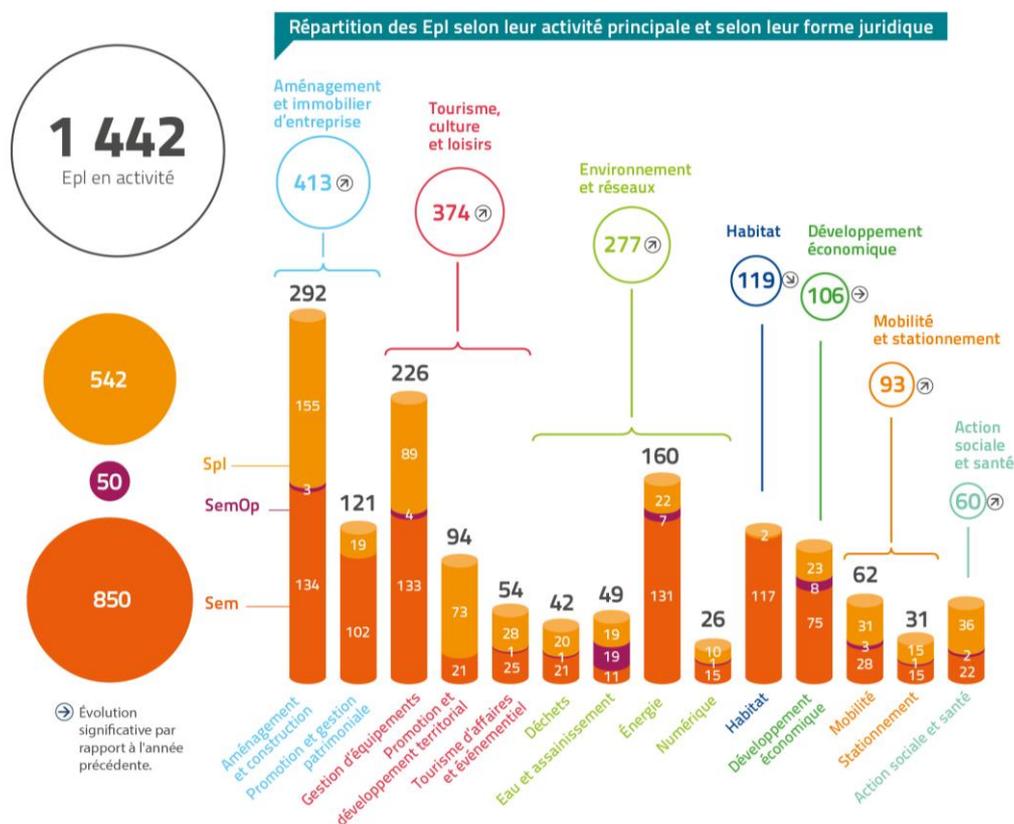
L'organisation juridique et territoriale des Epl d'aménagement en France

Le tableau récapitulatif des impacts de la vie législative française sur les Epl d'aménagement l'a montré : l'organisation juridique et territoriale de ces sociétés s'est étoffée et a évolué depuis leur acte de naissance en 1926.

L'organisation juridique des Epl d'aménagement en 2024

L'économie mixte locale française s'est historiquement développée pour les raisons évoquées ci-avant dans les domaines de l'aménagement et du logement. Suivant les actes de la décentralisation et au gré des différentes étapes de la réforme des collectivités territoriales, elle s'est ouverte à de nouveaux champs de l'action publique et a diversifié ses modalités d'intervention. **L'aménagement, l'immobilier d'entreprise et l'habitat demeurent néanmoins au cœur des activités des Entreprises publiques locales aujourd'hui.**

Au 1^{er} juin 2024, la Fédération des élus des Entreprises publiques locales (FedEpl) identifie 532 sociétés sous le contrôle des collectivités territoriales intervenant principalement dans ces domaines, dont 353 Sociétés d'économie mixte (Sem), 3 Sociétés d'économie mixte à Opération unique (SemOp) et 176 Sociétés publiques locales (Spl). Elles représentent 37 % des Epl françaises et 45 % du chiffre d'affaires produit annuellement (sans oublier celui généré par les filiales de Sem). Au cours des cinq dernières années, 72 sociétés, principalement sous forme de Spl, sont venues s'ajouter aux existantes, engagées quant à elles dans un mouvement de rationalisation et d'investissement sous l'impulsion de leurs collectivités territoriales actionnaires. 37 projets de créations sont recensés, qu'il s'agisse d'aménagement et de construction, de promotion et de gestion patrimoniale ou d'habitat. **L'aménagement constitue toujours un levier de croissance pour l'économie mixte.**



Crédits : Eplscope 2024

La progression du nombre de Spl est particulièrement sensible à l'échelle de l'ensemble des Epl. L'originalité des modes d'action qu'elles proposent – en complémentarité à la Sem – aux collectivités territoriales, et l'appétence de celles-ci pour le développement d'opérations « in house » et d'opérations partenariales davantage à risque, mais plus contrôlées, en sont les raisons. Il en est de même a fortiori dans l'aménagement, et en particulier dans l'aménagement et la construction, où la forme de la Spl, qui permet aux collectivités territoriales de disposer d'un outil facilement mobilisable dans le cadre d'opérations de très long terme, séduit. Le tableau ci-dessous montre que le nombre de Spl a cru en continu de 2019 à 2024, à l'inverse des Sem, dont le nombre a baissé, et des SemOp, dont le nombre reste peu élevé mais stable. En matière de chiffre d'affaires, après une période favorable entre 2021 et 2022, ceux-ci connaissent une diminution sur l'exercice 2023, dans une conjoncture marquée par une conjonction de chocs occasionnant des difficultés plurielles.

Evolution du nombre d'Epl d'aménagement

	Sem		SemOp		Spl		TOTAL	
2019	170	/	2	/	130	/	302	/
2020	163	- 4,1 %	3	+ 50,0 %	134	+ 3,1 %	300	- 0,7 %
2021	163	-	3	-	135	+ 0,7 %	301	+ 0,3 %
2022	158	- 3,1 %	3	-	141	+ 4,4 %	302	+ 0,3 %
2023	145	- 8,2 %	3	-	148	+ 5,0 %	296	- 2,0 %
2024	134	- 7,6 %	3	-	155	+ 4,7 %	292	- 1,4 %

Source : Fédération des élus des Entreprises publiques locales

Evolution du chiffre d'affaires (en milliers d'euros) des Epl d'aménagement

	Sem		SemOp		Spl		TOTAL	
2019	1 898	/	42	/	1 128	/	3 068	/
2020	1 717	- 9,5 %	36	- 14,3 %	946	- 16,1 %	2 699	- 12,0 %
2021	2 045	+ 19,1 %	41	+ 13,9 %	1 082	+ 14,4 %	3 168	+ 17,4 %
2022	1 914	- 6,4 %	41	-	1 390	+ 28,5 %	3 345	+ 5,6 %
2023	1 686	- 11,9 %	0,47	- 98,9 %	1 337	- 3,8 %	3 024	- 9,6 %

Source : Fédération des élus des Entreprises publiques locales

En complément, les différentes composantes ont dès lors généralement les fonctions (complémentaires) suivantes :

- Les **Sem** permettent, grâce à la présence d'actionnaires publics et privés, de partager le risque et également de porter des opérations plus risquées en direct ou à travers la filialisation. On parle ainsi notamment d'un effet levier dans leur capacité à lever à la fois la dette et l'investissement privé (1 euro d'argent public permet de lever entre 6 euros et 10 euros de financement privé), ceci dans des règles et conditions d'engagements partagées par l'ensemble des actionnaires publics et privés et souvent contractualisées via un pacte d'actionnaires ;
- Les **SemOp** sont similaires aux Sem, à la différence qu'elles n'interviennent que dans le cadre d'une seule opération (un seul contrat), à la suite de laquelle la structure disparaîtra, et uniquement dans le cadre de la commande publique : il est en effet impossible pour elles de mener des opérations en propre ;
- Les **Spl** agissent pour le compte de leurs collectivités actionnaires pour réaliser en « in house » des opérations d'aménagement souvent complexes, s'inscrivant dans le temps long sans mise en concurrence et très peu attractives pour les aménageurs privés. Les Sociétés publiques locales d'aménagement (Spl) sont des Spl spécifiquement destinés à effectuer tous types d'actions d'aménagement, de la constitution de réserves foncières à la mise en œuvre d'études préalables, du droit de préemption (s'il leur a été délégué), d'opérations de requalification de copropriétés dégradées ou ORCOD²², etc. Quant aux Sociétés publiques locales d'aménagement d'intérêt national (Spl-IN)²³, celles-ci sont créées par l'Etat ou par des Etablissements Publics d'Aménagement (EPA) avec des collectivités pour effectuer des actions d'aménagement à enjeux nationaux. Les Spl d'aménagement ne peuvent lever du capital privé mais elles peuvent néanmoins créer – à l'instar des Sem – un effet levier à partir de la dette qu'elles contractent.

Sem, Spl, Spla, Spla-IN ou encore SemOp : ces diverses formes juridiques des outils de l'économie mixte peuvent donc s'adapter avec souplesse et efficacité à des territoires, des problématiques, des environnements ou encore des acteurs variés de l'écosystème de l'aménagement.

L'organisation territoriale des Epl d'aménagement en 2024

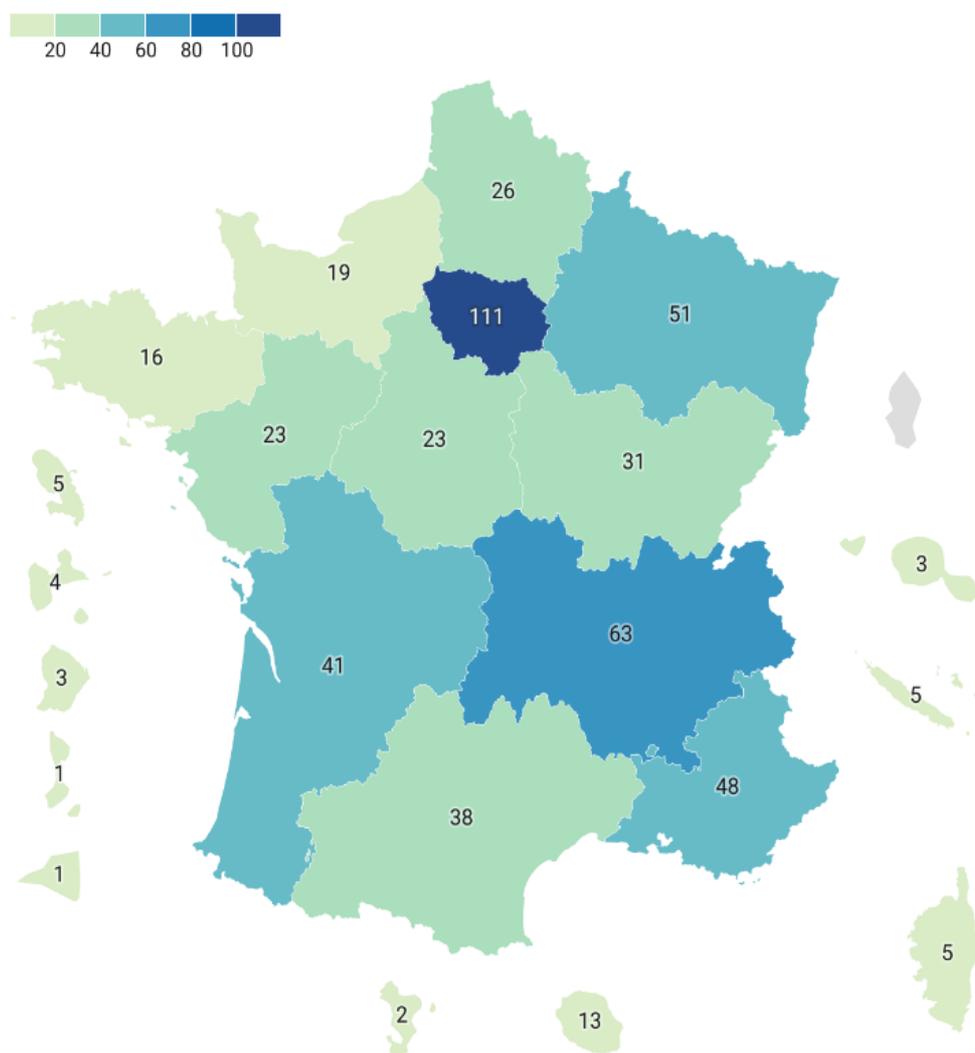
L'analyse de la distribution spatiale des Epl d'aménagement (cf. première cartographie ci-dessous) montre qu'elles se concentrent principalement en Île-de-France et en Auvergne-Rhône-Alpes, dans des territoires qui se caractérisent par de fortes densités. Ces deux régions regroupent 31 % de l'ensemble des Epl d'aménagement du territoire national. Si l'on ajoute le Grand Est, la Nouvelle-Aquitaine et l'Occitanie, cette proportion monte à près de 60 %.

Le maillage formé par les Epl d'aménagement se révèle toutefois dense et couvre l'ensemble des territoires. Le modèle de l'économie mixte est intrinsèquement souple, et les départements non couverts sont des départements dans lesquels le conseil départemental ou une grande intercommunalité détiennent une part de capital dans une ou plusieurs Epl d'aménagement et de construction, ou dans lesquels des Sem d'aménagement et de construction d'envergure supra-départementale interviennent. Les Sem peuvent en effet travailler pour le compte de toutes les collectivités territoriales dont elles sont attributaires des contrats, y compris lorsque celles-ci ne sont pas actionnaires de la société, et exercent souvent des activités au-delà du territoire sur lequel s'exerce l'autorité de leurs actionnaires publics.

²² Cerema, « La société publique locale d'aménagement (Spl) », mis en ligne le 23 mars 2023.

²³ Cerema, « La société publique locale d'aménagement d'intérêt national (Spl-IN) », mis en ligne le 23 mars 2023.

Implantation régionale des Epl d'aménagement, d'immobilier d'entreprise et d'habitat en France en 2024



Carte: Hugo Milon • Source: FedEpl • Créé avec Datawrapper

Crédits : Fédération des élus des Entreprises publiques locales, 2024

A noter, **les territoires ultramarins peuvent compter sur un maillage assez dense d'Epl**. Ces sociétés jouent un rôle essentiel de grands ensembleurs dans un cadre où elles sont bien souvent les seuls opérateurs en matière d'aménagement, d'habitat, de développement économique... Ainsi, elles pallient la carence d'opérateurs privés (due à l'étroitesse des marchés et au manque de débouchés locaux) et investissent de nombreux domaines d'activités. Concentrées initialement sur des missions de production de foncier, elles se sont repositionnées pour assurer en complément la production de logements sociaux et assumer un rôle de bailleur, à l'instar de la Spl Archipel Aménagement à Saint-Pierre-et-Miquelon, de la SEMAG en Guadeloupe, de la SEMSAMAR à Saint-Martin ou de la SEMADER à La Réunion.

Il est important de noter que les Epl de différents niveaux territoriaux (commune, intercommunalité, département, région, collectivité spéciale) sont complémentaires dans leurs interventions. En effet, celles-ci agissent en regard de la distribution des compétences et de l'échelle d'intervention de leurs actionnaires de référence, de sorte à couvrir l'ensemble du territoire français et à répondre à toutes les problématiques locales, souvent selon une logique de solidarité territoriale. Les Epl se sont donc adaptées aux évolutions de la décentralisation et des compétences de leurs collectivités actionnaires à la fois dans leur gouvernance, leurs activités et strate d'intervention.

Les évolutions de l'actionnariat des Epl d'aménagement

Les évolutions de l'actionnariat des Epl sur les cinq dernières années s'inscrivent dans la lignée de réformes législatives. Parmi les changements clés, on note un assouplissement des règles de participation des collectivités locales au capital des Epl, en réaction à des jurisprudences précédemment plus restrictives du Conseil d'État. La loi du 17 mai 2019 a permis de sécuriser et de clarifier ces conditions, facilitant ainsi la participation des collectivités lorsque celles-ci exercent une compétence en lien avec l'activité de l'Epl. **Les Epl ont évolué pour mieux répondre aux enjeux contemporains, comme la transition énergétique et l'aménagement territorial**, ce qui a conduit également à quelques évolutions de leur actionnariat.

Ces réformes ont aussi ouvert la voie à un renforcement de la participation du secteur privé dans les Epl, notamment à travers des partenariats publics-privés plus solides et durables. Ce mouvement permet de **diversifier les sources de financement et d'augmenter la capitalisation des Epl, tout en assurant la pérennité de leur mission de service public**. L'actionnariat des Epl – et de fait des Epl d'aménagement – s'est également recomposé à la suite des lois MAPTAM (2014) et NOTRe (2015), l'actionnariat donnant à voir les évolutions de la répartition des compétences entre types de collectivités territoriales (communes, intercommunalités, départements, régions, collectivités spéciales).

Selon les données de la FedEpl, les collectivités territoriales sont majoritaires dans l'actionnariat des Epl en 2024. Elles détiennent 69,5 % des parts de capital social de ces sociétés, les 30,5 % restants étant possédés par d'autres actionnaires institutionnels et privés, comme la Caisse des dépôts et consignations, des banques et des grands opérateurs privés et des acteurs du logement. Si des différences existent selon les différentes composantes de la gamme – Sem, Spl et SemOp – et selon les domaines d'activité, la progression importante de la place des intercommunalités dans la gouvernance est notable (de 12 % à 21,5 % des parts du capital social de l'ensemble des Epl), de même que celle plus modeste des régions (de 7 % à 9,5 % du capital).

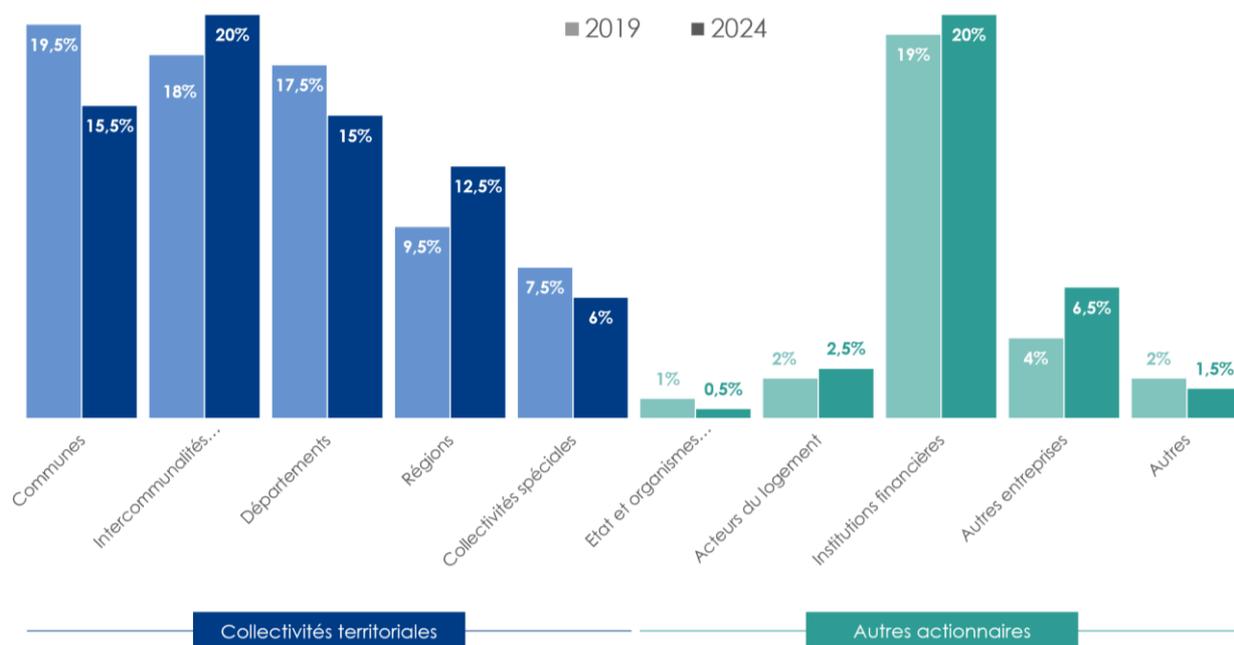
Le bloc communal est de manière générale dominant comme le montrent les montants engagés dans le capital des Epl. Les départements et les régions apparaissent le plus souvent en soutien dans une logique de coopération territoriale. Du côté des autres actionnaires, les institutions financières publiques et privées, la Caisse des dépôts et consignations et le groupe BPCE dans une moindre mesure, occupent une place prépondérante. La présence des banques mutualistes contraste avec celle plus rare des banques commerciales, contrairement aux prémices de l'économie mixte. De plus en plus de grands groupes privés sectoriels investissent dans les Sem et les SemOp.

Si les grands équilibres sont respectés, les Epl d'aménagement se distinguent de leurs homologues intervenant dans d'autres champs de compétence. **Ces Epl d'aménagement sont en effet souvent créées pour répondre à des besoins spécifiques liés à des projets d'urbanisme et d'aménagement du territoire, ce qui implique généralement une implication encore plus forte des communes et des intercommunalités**. Elles se concentrent en outre sur des projets de développement local (zones d'activités, logements, infrastructures), souvent dans des contextes urbains ou périurbains. Cette spécialisation amène **des particularités dans la composition de leur actionnariat (cf. graphique ci-dessous), qui peut être plus concentré géographiquement, avec une forte implication des collectivités territoriales directement concernées**. L'engagement des autres acteurs varie en fonction des activités et des projets. Certains acteurs comme CDC Habitat et sa filiale Adestia s'impliquent directement ou indirectement dans des projets mêlant aménagement et logement, tandis certains aménageurs privés en font de même dans des projets incluant de la gestion patrimoniale et de la promotion immobilière.

Des distinctions doivent néanmoins être soulignées entre les différents régimes juridiques des Epl d'aménagement. En effet, on observe qu'au sein des Sem d'aménagement :

- Les intercommunalités et structures de coopération ont pris une place croissante dans l'actionnariat des Sem d'aménagement entre 2019 et 2024, à l'instar des régions ;
- La part des entreprises a progressé ;
- La part des communes, départements et collectivités spéciales a connu une baisse assez marquée.

Evolution de l'actionnariat des Sem d'aménagement (2019-2024)

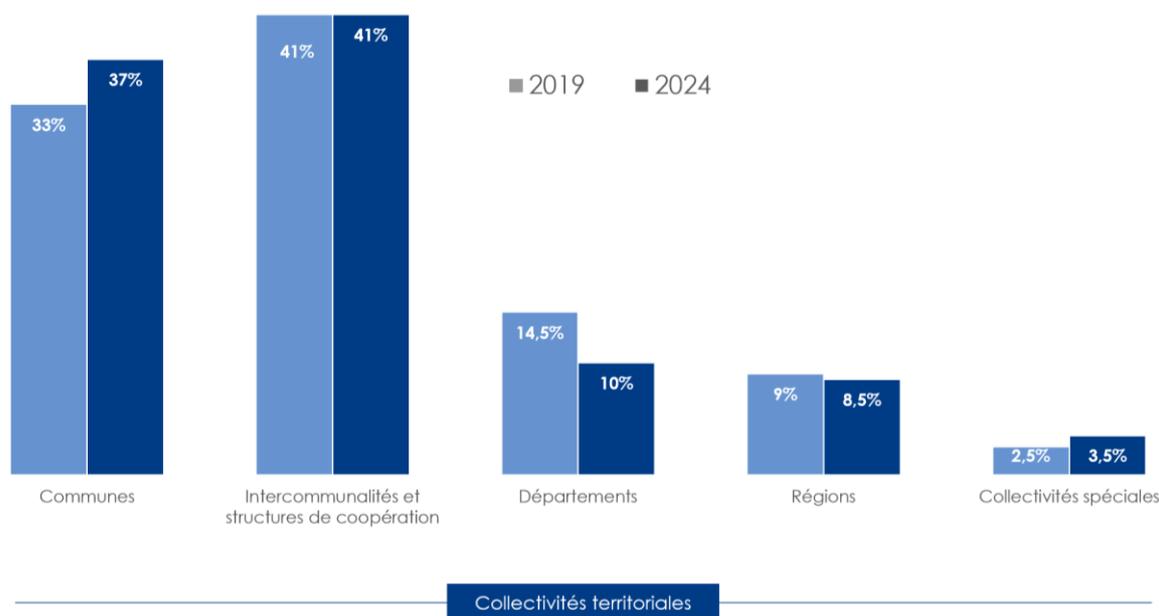


Source : Fédération des élus des Entreprises publiques locales, 2024

Les dynamiques ne sont pas les mêmes dans la composition de l'actionnariat des Spl d'aménagement, qui est entièrement public. Ainsi :

- La part des communes a progressé ;
- La présence des intercommunalités et structures de coopération, des régions et des collectivités spéciales s'est maintenue ;
- La place des départements s'est quant à elle réduite.

Evolution de l'actionnariat des Spl d'aménagement (2019-2024)



Source : Fédération des élus des Entreprises publiques locales, 2024

De plus, de manière générale, pour faire face à des chocs économiques successifs divers, **les Epl se sont inscrites dans une démarche de consolidation de leur structure financière**. La dynamique de leurs capitaux propres, qui sont passés d'un montant total de 23,24 milliards d'euros en 2018 à 32,89 milliards d'euros en 2023, en fait état. **Sem et Spl d'aménagement ont ainsi légèrement augmenté leur capital social** (cf. tableaux ci-dessous), que ce soit en sollicitant leurs actionnaires publics et/ou privés ou par incorporation de réserves, jusqu'à atteindre un point culminant de plus de 800 millions d'euros, pour soutenir leurs nombreux projets d'investissement dans les territoires. **Les collectivités territoriales ont largement pris part à cette tendance**, quel que soit l'échelon.

Evolution du capital social total (en euros) des Epl d'aménagement créées avant 2022

	Sem		Spl		Total	
	Montant (€)	Evolution (%)	Montant (€)	Evolution (%)	Montant (€)	Evolution (%)
2019	500 585 984	/	108 027 859	/	611 878 549	/
2020	534 685 000	+ 6,8 %	119 453 000	+ 10,6 %	657 853 000	+ 7,5 %
2021	587 478 181	+ 9,9 %	135 834 548	+ 13,7 %	727 027 435	+ 10,5 %
2022	580 437 894	- 1,2 %	136 246 158	+ 0,3 %	720 398 758	- 0,9 %
2023	642 508 135	+ 10,7 %	146 022 140	+ 7,2 %	792 244 981	+ 10,0 %
2024	651 920 549	+ 1,5 %	146 069 640	+ 0,0 %	801 704 895	+ 1,2 %

Source : Fédération des élus des Entreprises publiques locales, 2024

Les tableaux ci-après révèlent des dynamiques distinctes en matière d'évolution du capital social entre Sem et Spl d'aménagement. Si l'ensemble des quartiles des deux types de structures connaissent une croissance quasi-continue entre 2019 et 2024, celle-ci ne se fait pas au même rythme. Ainsi, le capital social des Sem a connu une augmentation entre 22 % (Q3) et 51 % (médiane) sur la période, contre des hausses de l'ordre de 2% (Q1 et Q3) à 35% (médiane) pour les Spl.

Evolution du capital social des Sem d'aménagement créées avant 2022

	1 ^{er} quartile		Médiane		3 ^e quartile	
2019	461 500	/	1 593 000	/	4 087 810	/
2020	500 000	+ 8,3 %	1 670 000	+ 4,8 %	4 323 250	+ 5,8 %
2021	500 000	-	1 768 970	+ 5,9 %	4 323 363	+ 0,0 %
2022	594 880	+ 19,0 %	1 751 968	- 1,0 %	4 323 363	-
2023	626 744	+ 5,4 %	2 251 160	+ 28,5 %	4 751 819	+ 9,9 %
2024	626 744	-	2 412 917	+ 7,2 %	5 006 250	+ 5,4 %

Source : Fédération des élus des Entreprises publiques locales, 2024

Evolution du capital social des Spl d'aménagement créées avant 2022

	1 ^{er} quartile		Médiane		3 ^e quartile	
2019	225 000	/	345 000	/	1 000 000	/
2020	225 000	-	408 500	+ 18,4 %	1 000 000	-
2021	230 000	+ 2,2 %	455 801	+ 11,6 %	1 000 001	+ 0,0 %
2022	229 974	- 0,0 %	466 495	+ 2,3 %	1 017 504	+ 1,8 %
2023	237 550	+ 3,3 %	500 000	+ 7,2 %	1 094 288	+ 7,5 %
2024	237 550	-	500 000	-	1 094 288	-

Source : Fédération des élus des Entreprises publiques locales, 2024

Les partenaires des Epl d'aménagement

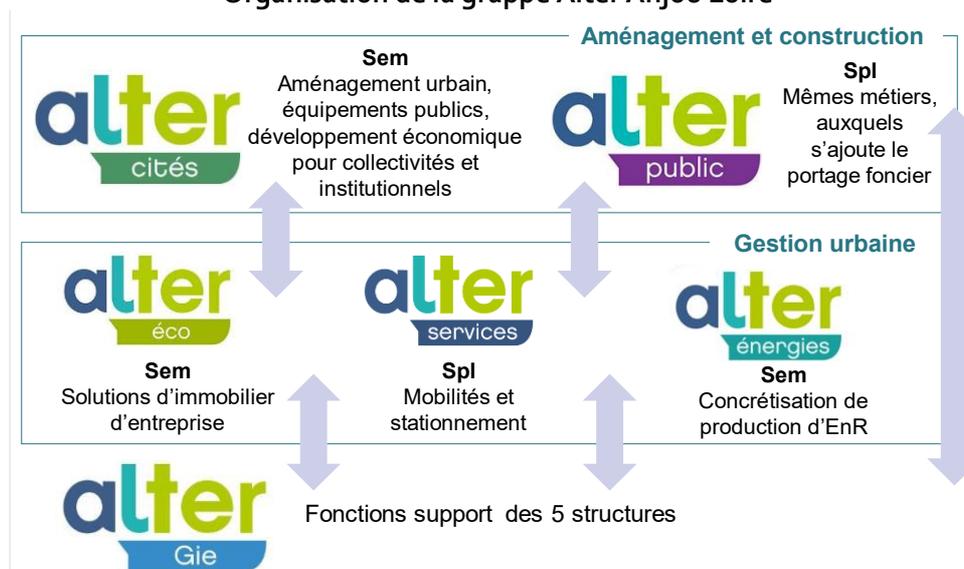
De fructueux partenariats entre Epl

Comme le montre leur actionnariat, **les Epl d'aménagement créent et accompagnent la formation de synergies locales** entre sphère privée et sphère publique (collectivités territoriales de mêmes ou différents niveaux, communes, EPCI, Départements, Régions...) ou encore entre collectivités et Etat (comme l'illustre les Sociétés publiques locales d'Intérêt National ou Spla-IN).

Au-delà de ces synergies créées au niveau de leur gouvernance et des opérations qu'elles portent, **les Epl d'aménagement coopèrent fortement entre elles**. En veulent pour preuve les coopérations suivantes :

- **Le développement de l'écoquartier du Danube à Strasbourg est le fruit d'une collaboration réussie entre les Sem SERS, Habitation Moderne et Parcus, et avec la Ville et l'Eurométropole de Strasbourg.** La ZAC Danube, concédée en 2010 à la SERS et labellisée « écoquartier » en 2013, est un projet d'ampleur : 7 hectares, 700 logements (dont 50% de logement social), 18 000 m² de bureaux et de commerces, un EHPAD, une résidence étudiante et une école maternelle. Le projet a mis en résonance les compétences de chacune des 3 Sem impliquées (aménageur, bailleur et gestionnaire de stationnement) avec celles des collectivités locales. De plus, une société par actions simplifiée, Parsem, a vu le jour sous l'impulsion conjointe de la SERS et de Parcus pour réaliser les parkings de l'écoquartier, témoignant de leur collaboration étroite.
- **Le groupe d'Epl Alter (Anjou Loire Territoire) témoigne de la coopération entre Epl d'une même « grappe ».** Ainsi, le groupe est composé de 5 structures principales : Alter Cités (Sem dédiée à l'aménagement, le développement économique et d'équipements publics et le portage foncier), Alter Public (Spl dédiée aux mêmes activités qu'Alter Cités mais uniquement pour ses collectivités actionnaires), Alter Services (Spl de gestion de stationnement, de mobilités et de certains réseaux de chaleur de l'agglomération d'Angers), Alter Energies (Sem dédiée à la production d'énergies renouvelables), Alter Eco (Sem développant spécifiquement de l'immobilier d'entreprise). Un GIE, Alter GIE, et des filiales ont également été créées afin de compléter la palette d'expertises du groupe, à l'image d'Anjou Portage Foncier et d'Angers Commerces et Centralités. Les différentes entités de la grappe coopèrent très souvent sur des opérations, selon les compétences requises pour les mettre en œuvre.

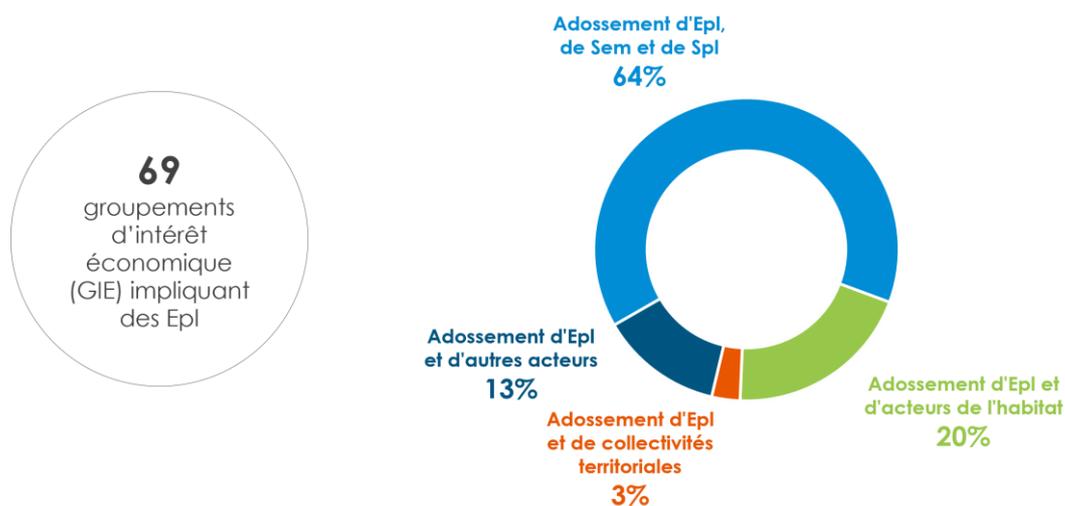
Organisation de la grappe Alter Anjou Loire



Les groupements d'intérêt économique (GIE) se développent et jouent un rôle d'ensemblier pour leurs membres. Ils institutionnalisent et simplifient les coopérations entre Epl grâce à la mutualisation de certaines expertises (rénovation énergétique, développement des énergies renouvelables, etc.) et de certains postes (comptabilité, services informatiques, etc.)¹⁴. Cela permet également de mutualiser les moyens et de faire conséquemment des économies d'échelle, le coût des experts intervenant dans plusieurs Epl étant réparti entre les membres du GIE. Ainsi, le **GIE Novea**, qui associe actuellement 4 Sem et 4 Epl d'aménagement, a été créé en 2003 et intervient sur l'axe Rhin / Rhône. Sa mission est la suivante : « offrir à chacun de nos membres et à leurs partenaires un accès direct à une expertise de premier ordre sur des thématiques spécialisées essentielles aux métiers des Epl (environnement, énergie, foncier) tout en facilitant la mutualisation des actions, des connaissances et des expériences au sein du réseau. »

Le GIE organise ainsi une mutualisation de certaines expertises opérationnelles clés en aménagement – à savoir : l'ingénierie énergétique et thermique, ainsi que les expertises environnementales et celles relatives au déploiement des énergies renouvelables – ainsi que des sessions de formation sur ces sujets. Ce GIE ambitionne également de mutualiser les recherches de subventions sur projets. Selon la FedEpl, les GIE impliquant des Epl sont au nombre de 69 et proposent des configurations plurielles. Ils concernent dans 74 % des situations des Epl dans les domaines de l'aménagement, de l'immobilier d'entreprise et de l'habitat.

Nombre de GIE impliquant des Epl et leurs différentes configurations existantes



Crédits : Fédération des élus des Entreprises publiques locales, 2024

¹⁴ Pour en savoir plus : Fédération des élus des Entreprises publiques locales, « Groupement d'intérêt économique », Collection Mode d'emploi, août 2022, 25 p.

Un élargissement des profils des partenaires des Epl

Les Epl coopèrent également avec d'autres d'acteurs de l'aménagement et du développement territorial, publics comme privés, afin de faciliter leur intervention mais aussi de conquérir de nouveaux maillons de la chaîne de l'aménagement, notamment dans les cas suivants qui pourraient devenir de plus en plus communs :

- **Partenariats avec les investisseurs publics et privés, dont la Banque des Territoires** : les Epl sont notamment en forte résonance avec leurs actionnaires publics comme privés, en fonction de la composition de leur actionnariat. Ces partenariats permettent de faire levier sur l'apport des collectivités en mobilisant des fonds propres et quasi-fonds propres supplémentaires, et permettent de bénéficier d'une expertise financière supplémentaires dans l'administration de la société ;
- **Partenariats avec des financeurs publics et privés, dont la Banque des Territoires** : cette dernière accompagne les Epl d'aménagement (et l'ensemble de l'écosystème de l'économie mixte) dans la structuration de leurs filiales-outils et de leurs filiales-projets. Les financeurs permettent aux Epl de sécuriser leurs opérations et leurs activités mais aussi de concrétiser leurs projets d'entreprise grâce à des crédits, programmes et parcours pour accompagner la transformation de ces outils du développement territorial. La Banque des Territoires y occupe une place particulière en tant que financeur historique de l'aménagement (prêts de court, moyen et long-terme), notamment avec les prêts réglementés (Gaïa), dans la gestion des consignations (expropriation, préemption, compensation, etc.) et comme opérateur de programmes nationaux ;
- **Partenariats avec des Etablissements Publics Fonciers (EPF)²⁵** : les liens entre Epl d'aménagement et ses opérateurs fonciers se renforcent, notamment dans le cadre de créations de structure de portage foncier à long-terme (à l'image de la Foncière Commune créée entre Plaine Commune Développement et l'EPF Île-de-France) ou encore de conventions d'action commune / protocoles de travail (comme ceux signés entre la SEDIA et l'EPF Doubs Bourgogne Franche-Comté, qui ont une cellule de veille foncière commune). Les liens se renforcent entre ces deux types de structures en organisant plus avant la répartition des rôles en matière d'action foncière (de la maîtrise foncière à la production immobilière) ;
- **Coopérations avec des promoteurs immobiliers** : de plus en plus d'Epl d'aménagement se tournent vers la co-promotion dans le cadre des processus concomitants de mise en œuvre de la sobriété foncière et de la transition écologique mais aussi d'augmentation des coûts d'aménagement (due à la raréfaction du foncier, aux coûts de réemploi de « fonciers d'occasion » et d'ambitions environnementales croissantes en matière de construction) ;
- **Coopérations avec les urbanistes et sociétés de construction** : les Epl d'aménagement s'impliquent résolument dans leur écosystème local (cf. graphique de l'écosystème de l'aménagement dans la partie 1 de cette étude). En effet, elles forgent de plus en plus des liens de travail avec des agences d'urbanisme et bureaux d'études (urbanistes, architectes, bureaux d'études techniques spécialisés, etc.) afin d'enrichir leurs projets, mais aussi avec des sociétés de construction qui prennent leur relai sur le terrain dans le but de penser une cohérence d'action sur le long-terme ;
- **Coopérations avec le monde de la recherche universitaire** : les Epl travaillent également avec des chercheurs universitaires, notamment dans le cadre de leurs démarches de recherche et d'innovation.

Par leur aptitude à construire des partenariats forts et complexes, les Epl peuvent couvrir l'ensemble de la chaîne de valeur de l'aménagement, de sorte à créer des synergies fécondes et à faciliter conséquemment l'action publique locale.

²⁵ Pour en savoir plus : Fédération des élus des Entreprises publiques locales, « Aménager les territoires à l'ère du ZAN : renforcer les coopérations entre les EPF et les Epl », Collection Mode d'emploi, mars 2024, 28 p.

**BERNARD BLETTON, DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA SEM
SEDIA**

« L'urbanisme opérationnel ne peut plus être appréhendé de la même manière qu'il y a 20 ans. Désormais, nous devons faire évoluer les métiers et ajuster le montage au contexte de chaque projet. C'est pourquoi, nous avons mis en place un partenariat gagnant-gagnant basé sur des principes simples de confiance mutuelle. Le fil rouge de notre collaboration c'est l'intérêt général, érigé comme une valeur commune. A partir de cette pierre angulaire, nous avons établi quelques règles simples de fonctionnement comme la non-concurrence entre les outils ou le partage d'information en toute transparence. Nous organisons concrètement la complémentarité de nos interventions par la coordination des moyens sur toute la chaîne de production ».

Crédits : Fédération des élus des Entreprises publiques locales, « Aménager les territoires à l'ère du ZAN : renforcer les coopérations entre les EPF et les Epl », Collection Mode d'emploi, mars 2024, p. 12



Aménagement de l'extension du parc d'activités Technoland par SEDIA
Crédits © SEDIA

Les évolutions en cours des activités des Epl d'aménagement

L'écosystème de l'aménagement du territoire est aujourd'hui en recomposition, en réaction à plusieurs phénomènes :

- **Les importants besoins en logements mais aussi en espaces commerciaux et productifs**, malgré une baisse de la part des logements commencés (rapportés aux logements commencés¹⁶) et une saturation des parcs d'activités économiques dès aujourd'hui et à horizon 2030 mise en évidence par l'enquête d'un groupe de travail réunissant le Cerema, Intercommunalités de France et l'ANCT ;
- **La nécessité de réinventer les modes de faire de l'aménagement** pour mettre en œuvre la sobriété foncière, la transition écologique et les pratiques de frugalité, avec une gestion accrue de l'implication des citoyens et des oppositions aux opérations ;
- **Les impératifs réglementaires et législatifs** contraignant les marges d'action des aménageurs et autres parties prenantes de l'écosystème ;
- **La crise immobilière en cours**, ayant abouti à des niveaux de tension très importants sur le marché et à une baisse du nombre de transactions, **et la fragilisation consécutive du secteur de la promotion** ;
- **Les difficultés financières liées à la complexification des interventions** (remise en état des sols, coûts de dépollution et démolition, intervention en milieu occupé / habité, réduction de la taille des projets du quartier à l'îlot, etc.) **et aux délais croissants de la sortie des projets** ;
- **L'augmentation du coût de l'énergie et des matériaux** ;
- **La volonté de sécuriser les modèles économiques à travers la diversification des activités**, qui permet parfois d'équilibrer les bilans en cas de difficultés conjoncturelles.

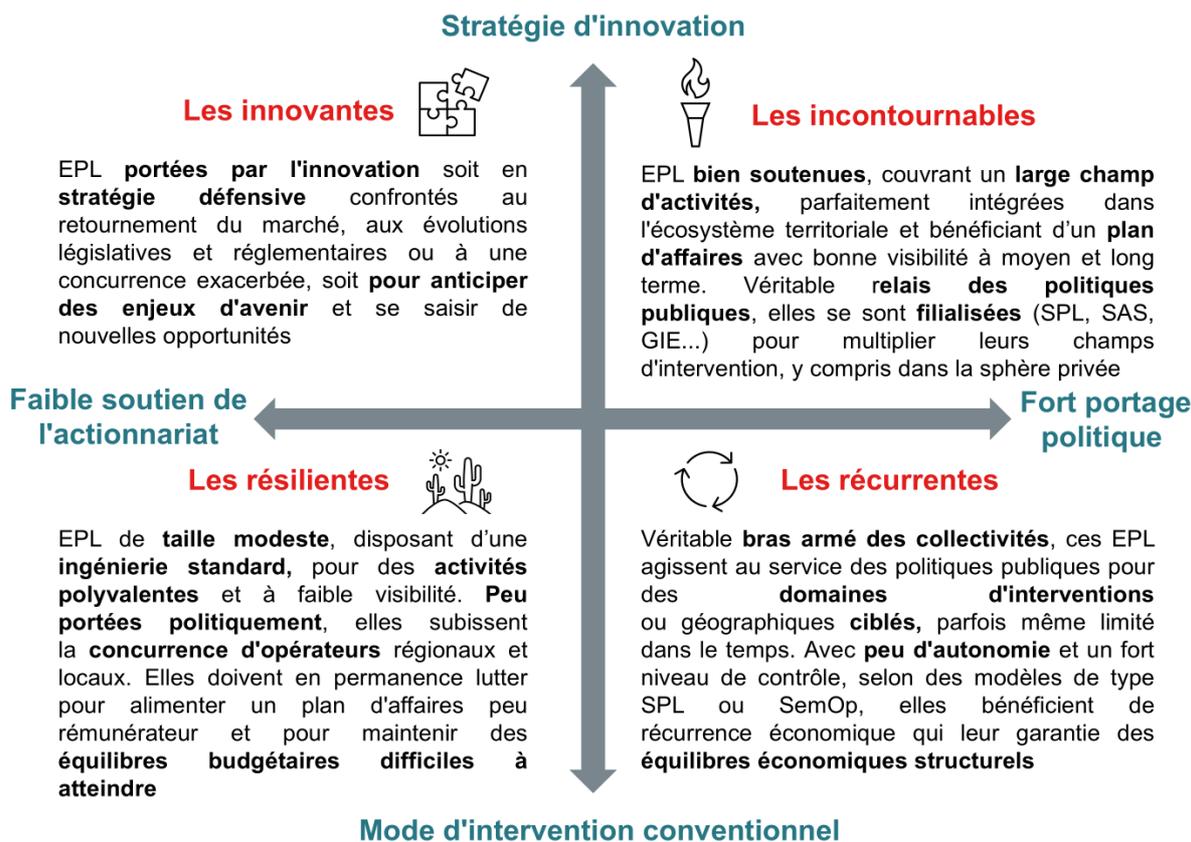
Ces différents phénomènes impliquent une transformation des interventions des Epl d'aménagement, qui jouent un rôle très important dans le développement territorial en France. Selon l'Eplscope 2024, 35% d'entre elles ont mené des opérations d'aménagement en 2023, pour atteindre les résultats suivants :

	Surfaces aménagées en hectares en 2023	Surfaces en m ² de surface de plancher
Médiane	33	20 000

Source : Fédération des élus des Entreprises publiques locales, 2024

Les enjeux de transformation diffèrent néanmoins en fonction du profil des Epl. Le schéma ci-dessous identifie 4 types d'Epl d'aménagement en fonction du portage politique de leurs projets et soutien de leur actionnariat, mais aussi de leur mode d'intervention, innovant ou plus conventionnel.

¹⁶ Rédaction des éditions Callon Moullé, Cote annuelle des valeurs vénales immobilières et foncières au 1er janvier 2024, éditions Callon Moullé, 46ème édition, 2024. p. 623 (selon les données SIT@DEL2). La part de logements commencés, rapportés aux logements autorisés, est passée de 89% en 2020 à 74% en 2023.



Source : Banque des Territoires et FedEpl, « Comment accompagner les Epl, actrices de la sobriété foncière dans les territoires ? », avril 2023, 108 p.

Une transformation particulièrement importante des Epl touche à la diversification de leurs activités. Ainsi, l'Eplscope 2024 confirme le fait que, pour la deuxième année consécutive, 70% des Epl visaient à développer des activités complémentaires à leur activité principale, dont 45% dans un autre secteur d'activité que leur activité principale. Sur les 40 nouvelles Epl d'aménagement créées en 2023, 16 l'ont été pour gérer des activités d'aménagement et de construction et 24 des activités de promotion / gestion patrimoniale. Ce dernier point illustre le repositionnement des Epl sur la chaîne de valeur de l'aménagement et la diversification de leurs activités.

Les Epl d'aménagement ont donné naissance et porté cette dynamique de diversification des métiers des Epl. Cette diversification se fait selon un diptyque : soit les Epl diversifient leurs compétences en interne (en recrutant des équipes sur certains sujets clés, à l'image de la Sem Ville renouvelée, qui a des activités historiques de gestion du stationnement à l'échelle de la métropole lilloise), soit elles créent de nouvelles structures, notamment des filiales (par exemple la filiale Energies du Sud de la SERM, qui déploie dans le pays montpelliérain son expertise en matière d'énergies renouvelables).

De plus, certaines Epl d'aménagement « remontent » ou « descendent » la chaîne de valeur du secteur, participant de fait à sa recomposition :

- **Vers l'amont** : prestation de services / de conseil des Epl pour leurs collectivités, développement de structures de portage foncier long terme, développement des démarches de dissociation foncier / bâti sur des programmes résidentiels ou économiques, partenariats avec les EPF afin de favoriser la maîtrise publique de certains fonciers stratégiques...
- **Vers l'aval** : (co-)promotion immobilière avec des opérateurs privés, gestion patrimoniale (asset management), exploitation de biens et équipements.

D'autres champs d'activités intéressent aussi particulièrement les Epl d'aménagement : la production d'énergies renouvelables¹⁷, la gestion et l'exploitations de services urbains (mobilités et stationnement¹⁸ par exemple), la décarbonation des opérations et activités ou la santé¹⁹.

Cette diversification passe parfois par leur filialisation, c'est-à-dire par la création de structures comme des Spl, Sociétés par actions simplifiées (SAS) ou GIE, ou par la prise de participation minoritaire ou majoritaire au capital d'une société existante. Cette dynamique est en forte progression depuis une dizaine d'année. Ces filiales servent à multiplier les champs d'intervention des Epl. En 2024, les Epl d'aménagement, d'immobilier d'entreprise et de logement sont actionnaires de 743 sociétés-filles sous forme de SAS, de Société civile immobilière (SCI) ou de Société civile de construction vente (SCCV), représentant une progression significative par rapport aux années précédentes. A noter que des Epl créent des filiales pour traiter spécifiquement la problématique du portage foncier long terme, à l'image de certaines foncières de redynamisation.

Les exemples de Solutions&Co et de la SemBreizh illustrent tout à fait cette réalité :

- **Solutions & Co** est une agence de développement économique, créée par la Région Pays de la Loire, est organisée autour d'une Sem, d'une Spl et d'un GIE. Dans le cadre d'un projet touristique, la Spl prend en charge son aménagement, la Sem assure le portage immobilier requis (voire la création de filiales dédiées au projet) et le GIE rend possible la mutualisation des moyens et la coopération inter-structures.
- La **SemBreizh**, outil d'aménagement et de construction de la Région Bretagne, a créé en 2016 sa filiale Breizhimmo. Cette dernière assure le portage d'immobilier d'entreprise dans les filières stratégiques bretonnes, en s'associant à l'entreprise exploitante de ces espaces ainsi que d'autres investisseurs potentiels, à l'image de la Banque des Territoires. En plus de Breizhimmo, la SemBreizh s'est dotée de plusieurs filiales de différents niveaux (BreizhEnergie et BreizhCité), qui lui permettent d'intervenir comme financeur de projets mais aussi en groupe d'entreprises sur une grande part de la chaîne de valeur de l'aménagement. Cela rend possible une coordination de son action sur l'ensemble de ses activités mais aussi de renforcer son ancrage territorial, sa maîtrise des opérations et ses capacités financières.

Enfin, il faut souligner qu'il n'existe pas de voie unique de diversification pour les Epl. En effet, celle-ci doit s'effectuer de sorte à s'inscrire dans le projet de territoire des collectivités territoriales pour lesquelles les Epl interviennent, pour le concrétiser. Les besoins territoriaux et le positionnement des collectivités dans les politiques publiques constituent donc les bases de réflexion dans une entreprise de diversification des activités des outils de l'économie mixte œuvrant à l'aménagement du territoire.

¹⁷ Pour en savoir plus : Fédération des élus des Entreprises publiques locales, « Panorama des Epl engagées dans la transition énergétique », Collection Stratégie, février 2022, 60 p.

¹⁸ Cf. Banque des Territoires et FedEpl, « Développer les solutions de mobilités avec les Entreprises publiques locales », janvier 2022, 59 p.

¹⁹ Cf. Banque des Territoires et FedEpl, « Economie mixte et Santé. Panorama des interventions des Entreprises publiques locales dans le champ de la santé », septembre 2023, 111 p.

Les évolutions en cours des profils et compétences des opérationnels des Epl d'aménagement

L'acte d'aménager est de plus en plus complexe : croissance des interventions en sites occupés ou pollués, modèles économiques des opérations sous tension, pression sur les finances publiques, contexte réglementaire tendant vers davantage de contraintes, repositionnement des acteurs au sein de l'écosystème de l'aménagement et du développement des territoires... **Mieux répondre aux défis actuels, notamment environnementaux** oblige également les Epl d'aménagement à intégrer de plus en plus des compétences spécifiques. Avec la montée en puissance de projets liés à la transition écologique (urbanisme durable, sobriété foncière, biodiversité), les compétences en ingénierie environnementale, en gestion des énergies renouvelables, et en évaluation d'impact environnemental sont désormais centrales. Les salariés doivent maîtriser des notions de réglementation verte et de systèmes d'infrastructures durables pour répondre aux nouveaux enjeux du secteur.

Pour relever ce défi, les Epl pourront s'appuyer sur :

- **Leur solide connaissance de leurs territoires d'intervention ;**
- **Leur capacité à gérer les bilans, tant en recettes qu'en dépenses ;**
- **Leur gestion fine des interfaces entre sphère publique et sphère privée.**

Afin d'aller au-devant des nombreux enjeux environnementaux, économiques et sociaux auxquels la fabrique urbaine doit répondre, les Epl d'aménagement doivent diversifier et renforcer les méthodes, outils et savoir-faire de leurs équipes, et aussi faire davantage appel à leurs réseaux locaux dans une logique de coopération, afin de limiter les coûts et d'opérer des économies d'échelle (ex : structuration en grappe d'Epl pour mutualiser les compétences).



Implantation de 13 hectares de panneaux photovoltaïques sur les friches minières de Susville par Gaz et Électricité de Grenoble (GEG).
Crédits © Laurent Moyet/GEG

Dès lors, de quelles expertises les équipes des Epl ont-elles prioritairement besoin ?

- **Rénovation thermique et énergétique du bâti ;**
- **Expertises environnementales et énergétiques :**
 - Approche environnementale des bâtiments, pouvant aller jusqu'à la qualification ou labellisation ;
 - Maîtrise des méthodes de renaturation et compensation ;
 - Gestion raisonnée et sobre des ressources naturelles et particulièrement de l'eau ;
 - Traitement des risques (traits de côtes, inondations, sismiques, etc.) ;
 - Evaluation des impacts des opérations (évaluations socio-économiques des opérations, études d'impact par des écologues) ;
 - Mix énergétique et énergies renouvelables.
- **Expertise foncière renforcée pour intervenir en contextes contraints et traiter la dureté foncière :**
 - Montée en compétences transversales en matière de démarches de sobriété foncière ;
 - Négociations et maîtrise des procédures d'acquisition foncière ;
 - Connaissances techniques d'intervention en site occupé ou à proximité du tissu urbain existant ;
 - Méthodes et modèles de résorption de l'habitat ancien dégradé (détection de ces situations, connaissance des partenaires, programmes, leviers d'action et aides à mobiliser...);
 - Montages opérationnels et contractuels comme la dissociation foncier / bâti, l'occupation temporaire.
- **Financement des opérations pour rendre davantage acceptables les projets et réduire le reste à charge pour les collectivités :**
 - Opérations de promotion ou de co-promotion immobilière ;
 - Recours aux appels à projets
 - Recherche de subventions et de modes de financement alternatifs ;
 - Optimisation des bilans des opérations d'aménagement, en travaillant à la fois sur les coûts et les recettes.
- **Développement des activités de gestion locative et patrimoniale, voire de commercialisation ;**
- **Développement de démarches de co-construction et de concertation, dans le but de favoriser l'acceptabilité des projets urbains (ex : postes de chargés de médiation) ;**
- **Montée en compétences en matière de démarches d'innovation et de prise en compte de sujets de développement territorial modifiant les modes de faire de l'aménagement : urbanisme favorable à la santé, urbanisme transitoire, réemploi, démarche RSE.**

Il s'agit d'allier de nouvelles expertises techniques à une approche intégrée du développement territorial. S'adapter aux besoins des collectivités et poursuivre la montée en compétences (notamment sur des sujets pointus) est un enjeu crucial pour le futur des Epl afin de confirmer leur place au sein de l'écosystème de l'aménagement mais aussi d'assurer leur pérennité.

Les évolutions en cours des modalités d'intervention

En conséquence du repositionnement des Epl sur la chaîne de valeur de l'aménagement et des prérequis à la concrétisation des transitions territoriales en cours, **les Epl d'aménagement adaptent leurs modalités d'intervention** sur deux volets :

- Leurs **terrains privilégiés d'intervention** (en renouvellement urbain, dans des dents creuses, en reconquête de friches, etc.) ;
- Leurs **cadres d'interventions opérationnels et financiers** (concessions, mandats, opérations propres, promotion, co-promotion, autres).

Quels (nouveaux) terrains de jeu pour les Epl d'aménagement ? Vers une généralisation de l'intervention en milieu artificialisé et en renouvellement urbain

Les impératifs de sobriété foncière rebattent les cartes en matière de développement territorial, de leur planification à la sortie concrète des projets²⁰. Ce changement de paradigme ne va pas sans faire émerger des inquiétudes, y compris auprès des Epl d'aménagement : fonciers convoités et sources de spéculation croissante, inquiétudes relatives à la commercialisation des projets dans les zones dites « détendues », collectivités incertaines face aux stratégies foncières et territoriales à adopter, besoins d'investissements supplémentaires pour remettre les sols en état et assurer la compensation des projets, opérations faisant l'objet de recours croissants, programmation devant parfois être repensée. De nombreux projets peuvent ainsi faire l'objet de blocages plus ou moins persistants. Le sondage réalisé auprès des dirigeants d'Epl en 2024 met en lumière le fait que 11 % des Epl d'aménagement n'ont lancé aucune nouvelle opération d'aménagement en 2023.

Dans ce cadre, les Epl d'aménagement réfléchissent d'autant plus à leurs modalités d'intervention. Les réponses recueillies dans le cadre de l'étude montrent que 80% des Epl d'aménagement sont d'ores et déjà engagées dans des démarches de sobriété foncière.

Comment cet engagement se matérialise-t-il dans leurs interventions ? **Toujours selon cette étude, 44 % des Epl interrogées interviennent majoritairement sur des fonciers déjà artificialisés et 10 % exclusivement sur ces fonciers.** Les 46 % d'Epl d'aménagement restantes opèrent en revanche majoritairement (42 %) ou exclusivement (4 %) en extension urbaine, sur des fonciers non artificialisés au préalable. De ces données ressort donc **une transition progressive, largement en cours, vers des opérations d'aménagement sur des secteurs déjà artificialisés.**

Pour autant, ces secteurs déjà « artificialisés » désignent des réalités distinctes. Parmi les Epl d'aménagement intervenant sur des fonciers déjà artificialisés, **les interventions concernent des opérations globales de renouvellement urbain dans 44 % des situations et des opérations de réhabilitation de friches dans 41 % des cas.** Les opérations sur des dents creuses restent en revanche marginales parmi les Epl d'aménagement intervenant sur des fonciers déjà artificialisés (4 %).

Ce glissement des interventions des Epl d'aménagement vers des milieux artificialisés a des effets en termes de modèle économique pour ces sociétés. En effet ces opérations augmentent considérablement les coûts de proto-aménagement et même d'aménagement, et peuvent limiter la programmation urbaine associée. Ainsi, afin de d'équilibrer autant que possible les bilans d'opérations, les Epl d'aménagement sont

²⁰ Sur ce sujet, cf. l'étude SCET pour la Banque des Territoires et la FedEpl, « Comment accompagner les Epl, actrices de la sobriété foncière dans les territoires ? », avril 2023, 108 p.

48 % à indiquer qu'elles envisagent de réaliser **une opération de portage foncier à moyen-terme ou à long-terme**, afin de contrôler le prix des acquisitions foncières et d'amortir sur le long terme leurs opérations. Elles expriment également **des besoins plus importants de participation des collectivités territoriales (96 %) et le recours à d'autres fonds publics (91 %)**. Enfin la majorité des Epl interrogées ajoutent que ces opérations nécessiteraient une augmentation du prix de vente des charges foncières.

Mais dans le contexte économique tendu, de crise du logement et de réduction des financements publics, quelles sont les solutions pour sortir ces opérations ? Faut-il réinterroger les cadres d'intervention ?

Cadres d'intervention des Epl d'aménagement : les évolutions à venir du modèle concessif classique des Epl

Les analyses qui suivent sont issues de l'analyse des données issues de l'Eplscope 2024 ainsi que de l'élaboration d'un bilan dit « 5 colonnes » type sur la base de 9 bilans d'Epl d'aménagement.

Historiquement et encore actuellement, l'activité des Epl d'aménagement s'organise principalement autour des concessions d'aménagement qui leur sont déléguées. C'est ce que confirme l'analyse de la répartition des activités au sein des Epl, opérée sur la base d'un bilan 5 colonnes type. L'activité de concession domine avec 59 % des opérations réalisées (en proportion des montants d'opérations), suivie des mandats (25 %). Le sondage révèle néanmoins que le volume d'opérations réalisé dans le cadre de concessions d'aménagement est en baisse pour plus d'un tiers des répondants, inchangé pour 42 % et en hausse pour 21 %. **La concession d'aménagement ne représente donc plus l'alpha et l'omega du modèle économique et contractuel des Epl d'aménagement.**

Pour illustration, le poids des opérations propres portées par les Epl d'aménagement progresse de 20 % en un an selon les données de l'étude. Ces opérations sont, en principe, à la fois plus risquées mais aussi plus rémunératrices pour les Epl et contribuent à ce que ces structures continuent de répondre aux enjeux d'intérêt général et de rééquilibrage territorial portés par les collectivités.

Le volume d'opérations d'aménagement réalisées **en maîtrise d'ouvrage délégué et en Assistance à Maîtrise d'Ouvrage** se maintient. On note par ailleurs une baisse des mandats de construction mais une progression des mandats de rénovation énergétique. En outre, l'exploitation, le portage foncier ou encore l'accompagnement des collectivités à travers des missions d'ingénierie sont en croissance et devraient continuer de croître dans les prochaines années, signe d'une diversification récurrente des modes de faire et des métiers des Epl d'aménagement (12 % en moyenne en 2023 à l'échelle des Epl d'aménagement ayant répondu en 2024).

Une situation économique en question : un défi majeur pour l'avenir des Epl d'aménagement

Les analyses qui suivent sont issues de l'analyse des données issues du sondage auprès des dirigeants d'Epl réalisé dans le cadre de l'Eplscope 2024, ainsi que de l'élaboration d'un bilan dit « 5 colonnes » type sur la base de 9 bilans d'Epl d'aménagement.

Le renchérissement et la complexification des opérations d'aménagement amènent logiquement les Epl à questionner leur stratégie d'entreprise mais aussi leurs cadres d'intervention financiers.

L'analyse de bilans d'Epl d'aménagement de tailles diverses met en évidence leur modèle économique quelque peu singulier. En effet les Epl sont encore faiblement capitalisées, leurs actifs étant principalement constitués d'actifs circulants (85 %), dont beaucoup d'en-cours de production de biens (33 % de l'actif) et de créances mandataires (22 %). Ce constat, conjugué à un niveau d'investissement de fait limité (immobilisations représentant seulement 2 % de l'actif, 11 % si l'on ne conserve que les Epl aux chiffres d'affaires les moins importants), conduit à **un modèle économique axé prioritairement sur la gestion de**

projets et non sur le portage d'actifs immobiliers. Ainsi, les grandes Epl affichent encore une forte dépendance aux concessions d'aménagement qui leur sont confiées, et qui représentent en moyenne 90 % de leurs produits d'exploitation (selon le bilan-type élaboré sur la base de 9 bilans d'Epl d'aménagement), et ce contrairement, aux Epl au chiffre d'affaires moins important, qui affichent une rémunération plus diversifiée, avec 21 % provenant de leur fonctionnement courant, 21 % d'opérations menées en propre et 58 % de recettes liées à des concessions publiques d'aménagement.

Ces constats pointent le **modèle concessif des Epl d'aménagement** : dans ce cadre, nul besoin de fonds propres conséquents car la dette des structures est en principe très sécurisée par la garantie de reprise des engagements par la collectivité concédante au terme du contrat de concession d'aménagement. **La structure financière de ces Epl est ainsi marquée par un fort endettement** (77 % du passif, avec 34 % de dettes financières, 23 % de dettes mandataires selon le bilan 5 colonnes-type analysé) **et de faibles capitaux propres** (seulement 8 % du passif selon la même source). Les Spl sont particulièrement peu capitalisées. La plus forte capitalisation des Sem, et leur plus faible taux d'endettement que les Spl, peut s'expliquer par la diversité des activités des Sem. Les opérations propres (actions d'aménagement, promotion immobilière, investissements immobiliers, etc.) réalisées au risque de la Sem sont plus capitalistiques (couverture du risque, équilibre financier) que la réalisation de commandes publiques.

Les tableaux ci-dessous confirment cette faible capitalisation des Spl ainsi que les taux d'endettement importants à l'échelle des Epl d'aménagement. Ils révèlent néanmoins **une baisse notable de ce taux d'endettement entre 2019 et 2023 pour les Sem** (-156 points de base) **et une baisse un peu moins marquée entre 2022 et 2023 pour les Spl** (-43 points de base). Ces tableaux mettent également en avant **une croissance des capitaux propres depuis 2019, à la fois pour les Sem (+45 %) et pour les Spl (+38 %).**

Evolution du taux d'endettement (sur les capitaux propres) des Epl d'aménagement (médiane par type de structure) créées avant 2022

	Sem	Spl	Ensemble (SemOp incluses)
2020	543 %	1 952 %	1 085%
2021	538 %	1 876 %	869%
2022	497 %	1 914 %	825%
2023	387 %	1 871 %	753%

Source : Fédération des élus des Entreprises publiques locales, 2024

Evolution des capitaux propres (en euros) des Epl d'aménagement (médiane par type de structure) créées avant 2022

	Sem	Spl	Ensemble (SemOp incluses)
2020	4 730 520	908 060	1 981 852
2021	5 790 237	1 099 304	2 344 954
2022	6 021 829	1 115 801	2 495 933
2023	6 852 591	1 257 151	2 742 589

Source : Fédération des élus des Entreprises publiques locales, 2024

Si ce fort endettement est certes en grande partie sécurisé pour les Epl d'aménagement en cadre concessif, il constitue néanmoins **un élément de risque** si les échéances de la dette se concentrent sur un temps court (remboursements in fine) et se cumulent avec une conjoncture économique défavorable et un contexte de

crise pour le secteur de l'aménagement, comme celle en cours. Cela réduit les marges de manœuvre des entreprises et peut renchérir leurs charges financières (prolongation de la durée des emprunts en cours). **Dans ce cadre de concessions parfois à risques et de complexification des opérations, les besoins de fonds propres et de fonds de roulement s'accroissent pour les Epl d'aménagement. De plus, les évolutions des modalités d'intervention des Epl posent la question capitale du bon calibrage des fonds propres en fonction de ces changements, la capitalisation des Epl étant en progression (qu'il s'agisse de Sem ou de Spl).**

La conjoncture économique, marquée par la crise de la construction et du logement, a sans doute fragilisé l'équilibre des Epl d'aménagement. Le tableau ci-dessous le montre : le résultat net des Epl d'aménagement, après avoir connu une hausse importante et constante entre 2019 et 2022, est en baisse de 32% sur la période 2022-2023 : celui des Sem a connu une baisse de 51% et celui des Spl de 32%.

Evolution du résultat net (en euros) des Epl d'aménagement

	Sem	Spl	Ensemble (SemOp incluses)
2019	8 644 727	1 724 077	10 368 804
2020	22 179 986	2 025 749	24 215 064
2021	41 439 074	9 654 270	51 103 314
2022	56 975 721	20 002 433	76 994 330
2023	28 136 345	13 685 254	52 525 876

Source : Fédération des élus des Entreprises publiques locales, 2024

Afin de compléter ce panorama, l'Eplscope 2024 révèle que le chiffre d'affaires des Epl d'aménagement, stable depuis plusieurs années, devrait progresser en 2024, dans des proportions toutefois moindres que pour l'ensemble des Epl. La confiance des dirigeants sur ce point est néanmoins en retrait par rapport à l'année précédente, en particulier dans les Epl d'aménagement, de construction, de promotion immobilière et de gestion patrimoniale. La capitalisation est jugée insuffisante dans 33 % des cas, de même que le niveau du taux de marge dans 37 % des cas. Les situations sont cependant variables selon la maturité de la société, son territoire d'intervention et son positionnement par rapport à la diversification.

Dans ce contexte incertain, de crise et de transitions, il est intéressant de se pencher sur les perspectives des Epl pour trouver de nouveaux leviers de croissance et modes d'action.

3

Perspectives pour les Epl d'aménagement

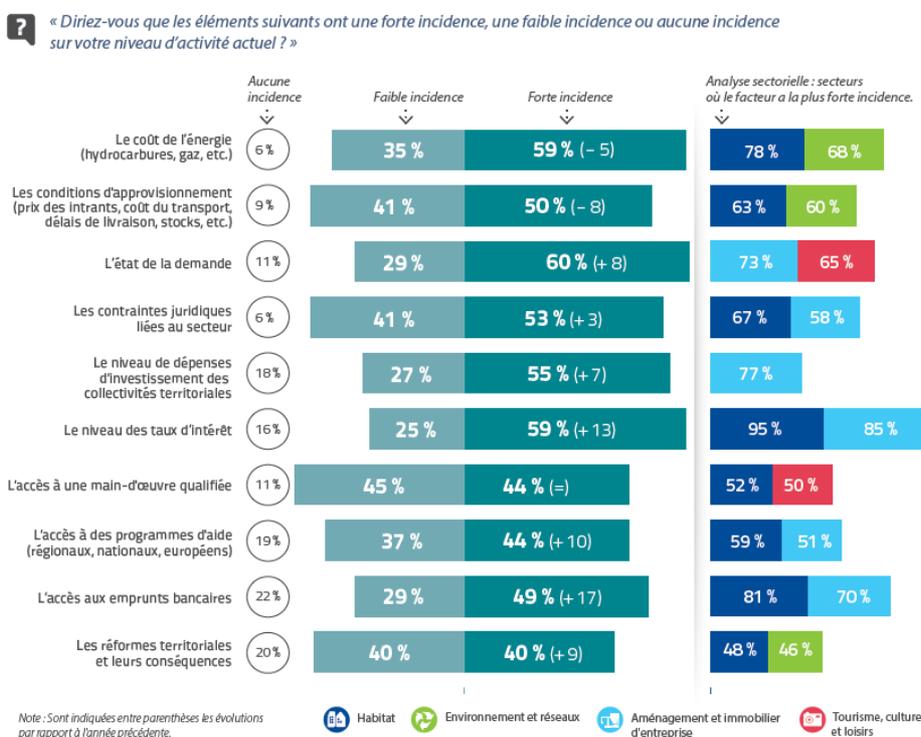
Affirmer son rôle clé d'Epl à travers une stratégie d'entreprise ambitieuse

Une conjoncture 2023 et 2024 entre stabilité, inquiétudes et anticipation

La Fédération des élus des Entreprises publiques locales notait, dans sa note de conjoncture d'avril 2024²¹, que l'écosystème de l'économie mixte locale se trouvait pour l'exercice 2023 « **entre deux chocs** », une tendance qui devrait se poursuivre sur l'exercice 2024. Quels sont ces « chocs » ?

- **Une crise économique multifactorielle** : hausse générale du niveau des prix - notamment de l'énergie ou des matériaux -, difficultés d'approvisionnement, décline de la croissance du PIB national, ralentissement des activités liées à la production immobilière, etc. ;
- **Une inflation des contraintes d'action** : réduction des capacités d'emprunt et d'investissement des entreprises en raison du resserrement monétaire à l'échelle européenne (cf. graphique suivant) et niveaux d'intérêt élevés, réduction des dépenses d'investissement des collectivités territoriales, diversification nécessaire des sources de financement, contraintes réglementaires croissantes sur les opérations d'aménagement ;
- **De nouvelles dynamiques au niveau national** : contexte politique limitant la capacité, le rythme et la profondeur d'action de l'Etat, tension forte sur les finances publiques et donc capacité limitée d'action et de financement des opérateurs publics nationaux, évolution des projets territoriaux (complexification de l'action, équilibres économiques précaires).

Hierarchie des facteurs ayant une incidence sur l'activité des Epl



²¹ Cf. Fédération des élus des Entreprises publiques locales, « Note de conjoncture. L'économie mixte locale entre deux chocs », Etude de perception des dirigeants d'Epl, Collection Etudes et perspectives, avril 2024, 12 p.

Ces réalités s'inscrivent toutefois dans une dynamique de rattrapage économique après le « creux » en matière de chiffres d'affaires causé par la crise sanitaire puis la crise économique et financière. **Si leurs situations financières ont connu une légère dégradation entre 2022 et 2023, les Epl d'aménagement génèrent des niveaux de chiffres d'affaires assez stables depuis 2019.** Les prochains exercices devraient pour autant être plus favorables en raison de la fin du cycle électoral en cours, synonyme de nombreuses fins de chantiers, avant le début d'un nouveau cycle.

2024 apparaît comme un moment charnière pour les Epl d'aménagement, qui, grâce à leurs nombreux atouts opérationnels et malgré leurs difficultés financières actuelles, pourraient s'imposer comme des opérateurs clés de l'action publique locale en contexte de transitions. Les opportunités d'interventions sont nombreuses et diversifiées : lutte contre le mal-logement, limitation de l'artificialisation des sols, préservation des ressources naturelles, sobriété énergétique, compensation environnementale, redynamisation de certains territoires comme les entrées de ville ou les ZAE, accès à la santé et aux soins, adaptation au vieillissement de la population, cohésion sociale, réindustrialisation, gestion des ressources naturelles, alimentation.

De fait, il s'agit pour les Epl de démontrer leur capacité à adapter leurs compétences pour répondre aux enjeux futurs et par conséquent à adapter leurs modes d'intervention en se positionnant toujours davantage comme les opérateurs porteurs de l'intérêt général au service des collectivités.

Quelles perspectives d'évolution pour les Epl d'aménagement, en tant qu'outils privilégiés d'action au service des politiques publiques ?

Pour se projeter, **les Epl d'aménagement doivent se positionner sur un champ d'action plus large** (les enjeux et défis des collectivités étant accrus), adapté aux compétences des différentes collectivités territoriales, et différenciés en fonction des enjeux territoriaux (renforcement des centralités, exploitation des gisements fonciers, sanctuarisation des espaces naturels, etc.).

Elles devront donc à la fois **avoir une vision stratégique claire** sur leurs ambitions d'intervention en réponse aux stratégies et politiques portées par les collectivités, mais aussi **développer une approche business accrue et renouvelée** (analyse de la rentabilité des opérations, définition du niveau de risque acceptable, nouveaux modèles économiques, diversification des modes de rémunération, etc.) et **garder en ligne de mire leur capacité à être agile et à se doter des expertises et compétences nécessaires toujours plus pointues.**

Ainsi, les perspectives suivantes pourraient se confirmer :

- **Gouvernance / vision stratégique** : souplesse des Epl d'aménagement pour apporter des solutions adaptées, quelques soient les écosystèmes et les besoins, rôle renforcé de celles-ci en tant que tiers de confiance au service de l'intérêt général, développement renforcé des Spl et des SemOp
- **Modèles économiques** : approches différenciées de la diversification (en fonction des besoins des collectivités et des capacités des Epl), renforcement des moyens d'intervention des Epl d'aménagement (en matière de capital mais aussi de ressources humaines) pour s'affirmer comme opérateurs de long-terme et garant de la durabilité (par exemple à travers des structures de portage de long terme, de plus en plus prisées), innovations à travers des modèles économiques repensés et via les contrats portés par les Epl...
- **Périmètres métiers** : coopération entre opérateurs pour aller vers davantage d'intégration et de mutualisation, développement de nouvelles compétences et renforcement des expertises en interne et dans le cadre de partenariats externes.

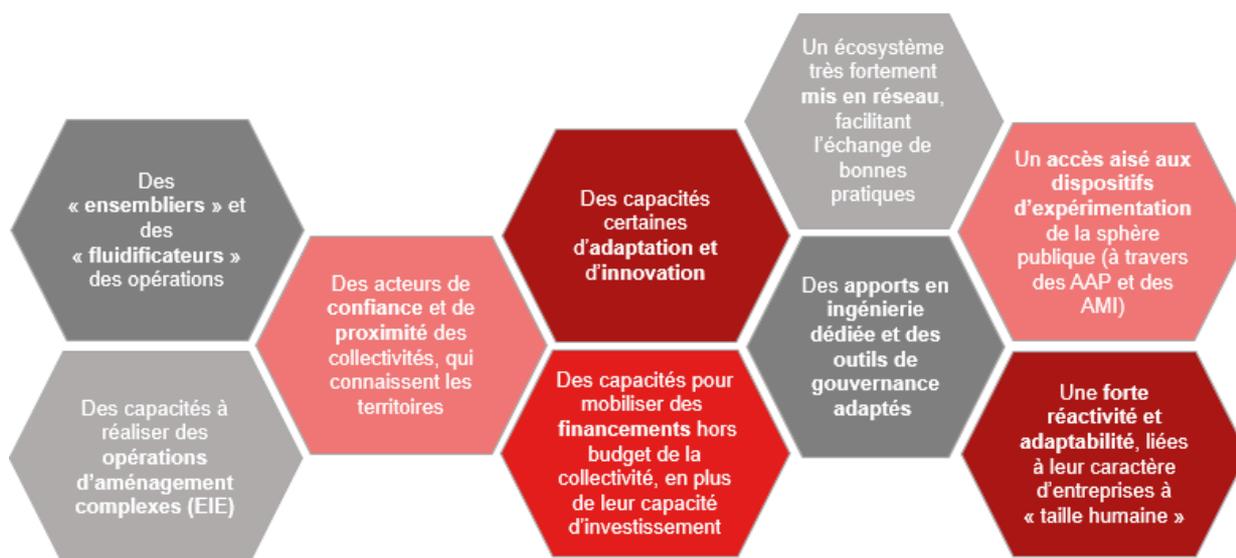
Mettre l'innovation au service des territoires

Cette section a été rédigée sur la base du guide *L'économie mixte, moteur d'innovation territoriale*, produit par la Banque des Territoires et la Fédération des élus des Entreprises publiques locales²².

Les Epl, des structures historiquement propices à la mise en œuvre de démarches d'innovation

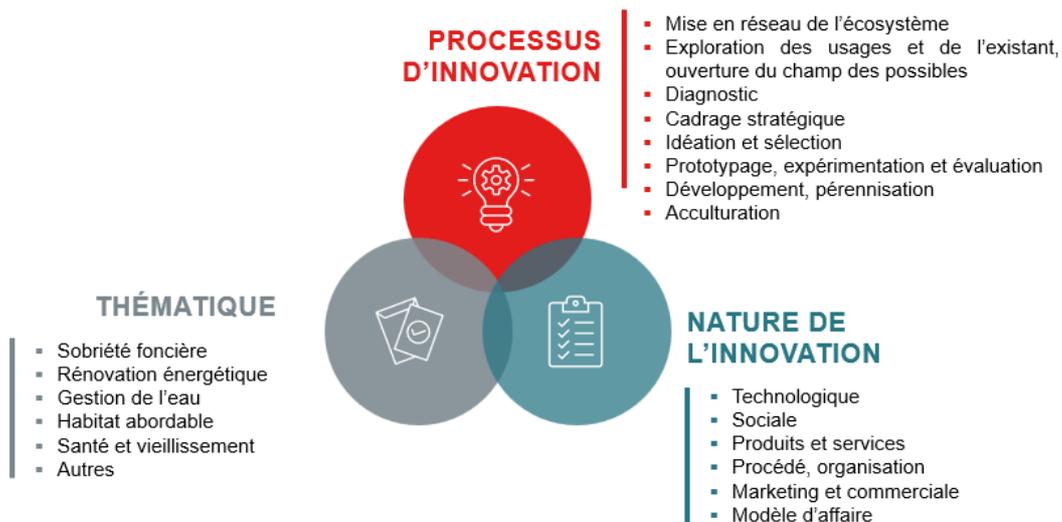
L'ensemble des acteurs du secteur de l'aménagement sont actuellement confrontés à une complexité croissante de leurs activités, couplée à une nécessité de continuer à aménager pour répondre aux besoins des territoires et de leurs habitants. Les contraintes sont en effet nombreuses : modèles économiques sous pression, effets de la crise immobilière, dispositions réglementaires et législatives plus exigeantes, urgence des transitions (notamment de la transition écologique). Devant ce constat, **les acteurs de l'aménagement, et notamment les Epl du secteur, font face à une injonction de faire évoluer leurs modes de faire, de trouver de nouveaux leviers d'action et, en un mot, de se réinventer**. Cet enjeu était déjà fort par le passé mais s'avère désormais essentiel à l'aune des crises et transitions à l'œuvre.

Or, les Epl sont des structures traditionnellement tournées vers des démarches d'adaptation et d'innovation, pour les raisons suivantes :



Le mot « innovation » est un terme générique couvrant des réalités très différentes ainsi que des visions très différenciées de ce à quoi elle fait référence. En effet, l'innovation peut aussi bien renvoyer à des avancées techniques et technologiques qu'à des progrès ayant une acception plus large, par exemple des expérimentations sur le plan social. Dès lors, quelles formes les démarches innovantes peuvent-elles prendre au sein des Epl d'aménagement ?

²² Source de ce focus : « L'économie mixte, moteur d'innovation territoriale. Comment les Entreprises publiques locales innovent pour accompagner les transformations territoriales ? », Banque de Territoires et FedEpl, octobre 2024.



Il est important de souligner que **l'ensemble des Epl – et, a fortiori, des Epl d'aménagement – ne sont pas également matures vis-à-vis du déploiement de démarches innovantes**. Ainsi, différents degrés de maturité se font jour, et ne sont pas corrélés à la taille des établissements ni au secteur d'activité. A noter également que :

- **Les innovations sont principalement issues de démarches internes** (impulsion d'une équipe dédiée, de collaborateurs pour répondre à un besoin spécifique dans le cadre d'un projet ou afin de monter en compétence sur un sujet précis) mais sont souvent couplés à des impulsions externes (accompagnement par des structures spécialisées, impulsion des actionnaires ou des clients, co-développement avec des porteurs de projets ou des start-ups) ;
- **La plupart des Epl que l'on peut qualifier d'« innovantes » sont accompagnées par des acteurs locaux** (ainsi que des partenaires nationaux dans une moindre mesure), qu'ils soient des réseaux partenaires ou prestataires externes.

Quelles innovations les Epl portent-elles et quels sont leurs nouveaux besoins ?

Actuellement, les Epl « innovantes » déploient **une majorité d'innovations partenariales mais aussi de produits et de services à l'usager**. Une petite partie d'entre elles testent des **innovations managériales**, ainsi que **des innovations liées au marketing et au développement commercial**. **Le secteur dans lequel le plus de démarches d'innovation ont été observées est le secteur de l'aménagement** ; il s'agit aussi du secteur d'intervention dans lequel les innovations sont perçues comme particulièrement nécessaires, suivi du développement de l'habitat abordable et de la préservation des ressources en eau.

Les besoins d'innovation que manifestent les Epl sont particulièrement importants en matière d'**impact social et environnemental** mais également en matière de **fonctionnement interne** (en particulier sur la performance et l'efficacité des processus, en sus du développement commercial).

Pour répondre à ces besoins, les Epl font appel à des dispositifs suivants :

- Si leur démarche d'innovation n'est pas structurée :
 - Accompagnement / AMO
 - Méthodes, outils, animation de la démarche
- Si leur démarche est structurée :
 - Acculturation des élus / services des collectivités et des collaborateurs
 - Animation de réseau / retours d'expérience / veille, rencontres professionnelles sur des thématiques transversales
 - Ingénierie sur les sujets métiers

Retour sur les leviers et freins à l'innovation au sein de ces structures

Les freins majeurs à l'innovation relèvent principalement de :

- Une **insuffisance de ressources humaines et financières disponibles** - au premier rang desquels l'on trouve le manque de temps ;
- Un **manque de soutien, de portage** (politique, technique, actionnarial).

Logiquement, **le portage et la structuration de la gouvernance apparaissent comme les prérequis essentiels permettant d'enclencher des démarches innovantes au sein des Epl**. Le portage des projets d'innovation au niveau décisionnel est ainsi le premier élément qui permet de les faire advenir au sein des Epl, suivi du soutien des actionnaires et des partenaires. Certaines Epl se sont ainsi dotées d'une direction de l'innovation pour s'engager pleinement dans de telles démarches.

Structures intrinsèquement tournées vers l'innovation, on constate que les Epl prennent à bras le corps l'évolution de leur métier d'aménageur et engagé, pour certaines d'entre elles, une dynamique d'innovation marquée : création d'une direction de l'innovation, évolution de leur réseau de partenaires locaux (centres de recherches et laboratoires, universités, cabinets d'architectes-urbanistes, etc.).

A ce titre, **les directeurs et directrices d'Epl jouent un rôle-clé** : la Banque des Territoires et l'Association des directrices et directeurs d'entreprises publiques locales (ADEPL) ont donc publié un guide pratique²³ sur la mise en œuvre de l'innovation qui leur est dédié. Cette publication contient notamment les retours d'expérience suivants :

- Stéphane Maby (Brest'Aim) : co-construire un plan stratégique durable ;
- Samuel Linzau (Lyon Confluence) : construire la ville sobre et résiliente de demain ;
- Christophe Archambault (Secal) : aménagement résilient des territoires ;
- Hélène Clédat-Vagne (Semna) : innover dans l'organisation et le montage d'opération ;
- Nicolas Fortuit (Semis) : définir une feuille de route pour un tourisme durable ;
- Clarisse Martin (Yonne Equipement / Développement) : développer une feuille de route RSE.

²³ Banque des Territoires et FedEpl, « Les Essentiels. L'innovation, au cœur de l'action des directrices et directeurs d'Entreprises Publiques Locales », octobre 2024, 49 p.

ZOOM SUR LE PARCOURS « TERRITOIRES D'ÉCONOMIE MIXTE INNOVANTS ET RÉSILIENS » DE LA BANQUE DES TERRITOIRES EN PARTENARIAT AVEC LA FÉDÉRATION DES ELUS DES ENTREPRISES PUBLIQUES LOCALES

La Banque des Territoires a lancé en octobre 2024 « Territoires d'économie mixte innovants et résiliens », un parcours d'accompagnement à l'innovation des Epl pour accélérer l'adaptation des territoires au changement climatique.

Ce parcours est doté d'une enveloppe de 5 millions d'euros sur trois ans (2024-2026) pour accompagner les Epl dans leur volonté d'innover en faveur de l'adaptation au changement climatique, à travers :

- Un réseau national, en partenariat avec la FedEpl, gratuit et ouvert aux collectivités et aux Epl ;
- Des crédits d'ingénierie pour co-financer les projets aux différents stades de maturité ;
- Une offre de financement pour passer à l'échelle.

Concrétiser la transition écologique et transformer les métiers et les opérations d'aménagement

PREALABLE : DÉFINIR LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

Il s'agit du « passage, à l'échelle d'une société, à des modes d'habiter et des systèmes productifs plus durables » (Gonin, 2021). Mais qu'implique-t-elle ?

- Une « transformation profonde des systèmes » (Boissonnade, 2017, p. 1) et de la façon de penser l'environnement afin de trouver des solutions et apporter des réponses aux crises en cours ;
- Plus précisément : de nouvelles manières d'inclure les préoccupations environnementales dans les projets de développement territorial, pour en faire des éléments centraux et transversaux ;
- Un enjeu de passer à l'action (ibid., p. 2) et de concrétiser la transition, la rendre opérationnelle.

Un processus d'« écologisation » de l'aménagement du territoire est en cours : il s'agit du « processus par lequel les questionnements et les raisonnements de l'écologie intègrent d'autres sphères disciplinaires et opérationnelles » (Bognon et Thébaud, 2020). Plus précisément : « *l'écologisation est ainsi tout à la fois une éthique et un processus. D'une part, elle comporte une dimension philosophique qui interroge la place de l'humanité sur Terre et donc le rôle des villes dans les crises environnementales globales. Cette dimension nourrit des discours portés par certains acteurs de l'aménagement et de l'urbanisme. D'autre part, elle conduit à formuler des réponses à ces crises dans le domaine de l'aménagement, proposant alternativement la technicisation de l'environnement et la mise en place de normes réglementaires [...], ou la remise en question de l'artificialisation anthropique des espaces urbains.* »

Dans ce contexte de mutations en faveur d'une prise en compte plus importante de l'environnement dans les opérations d'aménagement, plusieurs enjeux se posent :

1. **Opérationnaliser l'écologisation de l'aménagement**
2. **Passer à l'échelle en généralisant les opérations vertueuses**
3. **Accompagner l'évolution des compétences et des métiers de l'aménagement**

Les Epl d'aménagement doivent se saisir de ces évolutions de l'écosystème de l'aménagement et du développement territorial pour :

- Être force de propositions auprès des collectivités et donneurs d'ordres potentiels ;
- Appuyer ces derniers dans la mise en œuvre opérationnelle de leurs ambitions et projets, faire œuvre de levier d'action ;
- Apporter le bon niveau d'ingénierie et de moyens, notamment sur les sujets brûlants pour les collectivités, dans un contexte de raréfaction des ressources publiques : identification d'opportunités de développement, sécurisation technique et faisabilité des projets, montages juridiques et financiers adéquats ;
- Être en capacité de catalyser les moyens et partenaires nécessaires sur des sujets / chantiers à fort potentiel en matière de développement territorial.

Les Epl devront ainsi investiguer et s'investir dans les différents champs structurants de la transition écologique détaillés dans le tableau ci-dessous, à chaque phase du projet (pré-opérationnelle, chantier, livraison / gestion).

Axe thématique	Enjeux	Stratégies de réponse	Outils d'intégration de la transition écologique dans les opérations
Adaptation au changement climatique et résilience	Acceptabilité des projets de différentes envergures, prévention des crises, habitabilité des lieux en tension	<ul style="list-style-type: none"> ■ Stratégies de développement durable à grande et petite échelle ■ Coordination des documents de planification, des politiques et stratégies de différentes strates territoriales 	Ombrage et végétalisation, perméabilité des sols, participation citoyenne et concertation
Risques et nuisances	Recul du trait de côte, submersion des littoraux, inondations, sécheresses, risques technologiques accrus, enjeux de réduction des émissions de GES et des pollutions (de tous types : atmosphériques, aquatiques, etc.)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Planification renforcée des risques ■ Décarbonation du secteur de l'aménagement 	Assurances et dispositifs de compensation adaptés, puits de carbone, isolation efficace des bâtiments, gestion intégrée des eaux pluviales
Durabilité des ressources	Préservation de la qualité des sols, gestion des eaux, protection des espaces naturels, traitement et réduction des déchets, production accrue d'énergies renouvelables	<ul style="list-style-type: none"> ■ Développement de l'économie circulaire ■ Mise en œuvre de stratégies de sobriété (foncière, énergétique, etc.) 	Diminution de l'artificialisation, préservation et développement des trames vertes et bleues, composteur collectifs, choix de matériaux adaptés
Conservation du paysage, du patrimoine et de la qualité de vie	Densification des espaces bâtis, accélération du renouvellement urbain, réalisation d'espaces et lieux de vie agréables et équitables	<ul style="list-style-type: none"> ■ Adaptation de la morphologie urbaine ■ Mise en œuvre d'une mixité fonctionnelle ■ Intégration de la nature en ville 	Approche bioclimatique, réhabilitation des cours d'eau, création de jardins communautaires et de pluie
Protection de la biodiversité	Lutte contre les extinctions d'espèces, préservation des écosystèmes	<ul style="list-style-type: none"> ■ Etudes d'impact renforcées ■ Compensation de l'artificialisation 	Mise en œuvre de la séquence ERC, déploiement de sites de compensation, labellisation environnementale, approche « Zéro Phyto », gestion différente des espaces verts (« laisser-faire naturel »).

Dans cette entreprise, **certaines chantiers d'intégration de la transition écologique dans les opérations semblent particulièrement prioritaires**, à savoir :

- L'optimisation de la gestion des eaux pluviales à l'échelle du projet urbain ;
- La décarbonation des opérations ;
- La gestion de la (dé)pollution des sols ;
- Le réemploi des matériaux et le développement de pratiques relevant de l'économie circulaire ;
- La gestion d'espaces de compensation écologique et de « réserves » de renaturation.

CONCLUSION

Dans un contexte marqué par des mutations rapides et profondes (raréfaction des ressources publiques, complexification de l'acte d'aménager, intégration des enjeux de durabilité et de résilience territoriale, nouvelles attentes citoyennes, etc.), **les Epl œuvrant à l'aménagement du territoire continuent de jouer un rôle clé et incontournable d'acteur de long terme**, gage de stabilité et d'action contracyclique.

Dans ce cadre et malgré les difficultés qui se posent à leur action, **les Epl font preuve d'ingéniosité et d'innovation afin de repenser leurs métiers, leurs modalités d'intervention et leurs modèles économiques, mais aussi de nouer de nouvelles alliances pour agir**. Loin de nier leurs problématiques (financières, techniques, etc.), les Epl d'aménagement les prennent à bras le corps et continuent de s'afficher comme les opérateurs garants de l'intérêt général au service des politiques publiques portées par les collectivités territoriales.

Structures dédiées et compétentes historiquement créées pour mettre en œuvre les projets complexes de développement territorial et les politiques publiques (de l'aménagement, du logement, du renouvellement urbain), **les Epl d'aménagement ont su et savent faire le pont :**

- Entre sphère publique et sphère privée, mais aussi entre acteurs du développement territorial au sens large ;
- Entre stratégie politique et projet opérationnel ;
- Entre les différentes étapes et les différents maillons de la chaîne de l'aménagement, afin de faire œuvre d'ensemblers ;
- Entre les cadres réglementaires / financiers, la faisabilité opérationnelle des projets et les attentes des citoyens ;
- Entre cadres d'intervention hérités de précédentes décennies et démarches d'innovation pour réinventer leurs modes d'agir dans une ère marquée par les transitions.

Pour l'avenir, les Epl d'aménagement auront à renforcer leur rôle en tant que **facilitatrices d'initiatives locales** tout en s'imposant comme des **moteurs d'innovation territoriale**. Leur capacité à s'adapter aux transformations sociétales, à intégrer des innovations techniques comme organisationnelles et à anticiper les évolutions réglementaires sera déterminante.

Les prochaines éditions de cette étude permettront de suivre l'action de ces outils de l'économie mixte garants de l'intérêt général, dans leur entreprise de surmonter les défis actuels et d'anticiper les défis futurs qui se posent non seulement aux Epl d'aménagement mais aussi à l'ensemble de l'écosystème de l'aménagement.

REMERCIEMENTS

- Cette publication a été réalisée à l'initiative de la Banque des Territoires et de la Fédération des élus des Entreprises publiques locales.



- Nous remercions l'ensemble des personnes ayant contribué à cette publication, ainsi que les Epl qui y sont citées, notamment :

- Alter (Alter Cités, Alter Public, Alter Eco, Alter Services, Alter Energies, Alter GIE)
- Citivia
- Euralille
- Gaz et Électricité de Grenoble
- GIE Novea
- Habitation Moderne
- La Fab
- La Fabrique des Quartiers
- Lyon Confluence
- Parcus
- Plaine Commune Développement
- Samoa
- SEDIA (et notamment son directeur général, Bernard Bletton)
- SEDRE
- SEMADER
- SEMAG
- SemBreizh (ainsi que Breizhimmo, BreizhEnergie et BreizhCité)
- SEMDO
- SEMSAMAR
- SERM
- SERS
- Solutions&Co
- Spl Archipel Aménagement
- Spl Chartres Aménagement

- La SCET a été missionnée pour la rédaction de cette publication



BIBLIOGRAPHIE

- Banque des Territoires, « [Les Epl : un atout pour les Régions](#) », mis en ligne le 12 octobre 2021.
- Banque des Territoires et FedEpl, « [Développer les solutions de mobilités avec les Entreprises publiques locales](#) », janvier 2022, 59 p.
- Banque des Territoires et FedEpl, « [Comment accompagner les Epl, actrices de la sobriété foncière dans les territoires ?](#) », avril 2023, 108 p.
- Banque des Territoires et FedEpl, « [Economie mixte et Santé. Panorama des interventions des Entreprises publiques locales dans le champ de la santé](#) », septembre 2023, 111 p.
- Banque des Territoires et FedEpl, « [L'économie mixte engagée pour la politique de la ville. Comment les Entreprises publiques locales transforment les quartiers prioritaires ?](#) », août 2024, 83 p.
- Banque des Territoires et FedEpl, « [L'économie mixte, moteur d'innovation territoriale. Comment les Entreprises publiques locales innovent pour accompagner les transformations territoriales ?](#) », octobre 2024, 63 p.
- Banque des Territoires et Adepl, « [Les Essentiels. L'innovation, au cœur de l'action des directrices et directeurs d'Entreprises publiques locales](#) », octobre 2024, 49 p.
- Fanny Biver, « [Le repositionnement stratégique des Entreprises publiques locales \(Epl\) d'aménagement : vers une reprise en main d'acteurs d'intérêt public de la production du logement ?](#) », Politique du logement, mis en ligne le 19 avril 2023.
- Sabine Bognon et Emma Thébault. *Écologisation. Processus et éthique en réponse aux crises globales*, dans Urbanisme et aménagement. Théories et débats, Paris, Armand Colin, « Le siècle urbain », 2020, p. 41-61.
- Léa Boissonnade. « [La transition. Analyse d'un concept](#) », Commissariat général au développement durable (Ministère de la Transition écologique et solidaire), juin 2017, 4 p.
- Cerema, « [Le foncier économique à l'heure de la sobriété foncière : Les résultats de l'enquête auprès des collectivités](#) », paru le 10 octobre 2022
- Cerema, « [La société publique locale d'aménagement \(Spla\)](#) », mis en ligne le 23 mars 2023.
- Cerema, « [La société publique locale d'aménagement d'intérêt national \(Spla-IN\)](#) », mis en ligne le 23 mars 2023.
- Conseil de l'Union européenne, « [Règlement sur la restauration de la nature : le Conseil donne son feu vert définitif](#) » (communiqué de presse), mis en ligne le 17 juin 2024.
- Jacques Da Rold, *Les Sociétés d'Economie Mixte, acteurs de la Ville. Regards croisés en France et en Europe*, L'Harmattan, 2010, 213 p.
- Fédération des élus des Entreprises publiques locales, « [Epl départementales : une nouvelle vie possible après la loi NOTRe](#) », mis en ligne le 5 janvier 2018
- Fédération des élus des Entreprises publiques locales, « [L'éco quartier Danube, un exemple de collaboration inter-Epl vecteur de succès !](#) », mis en ligne le 16 octobre 2019
- Fédération des élus des Entreprises publiques locales, « [Citallios et Essonne Aménagement, deux Sem pour redonner vie à une Zac à Savigny-sur-Orge](#) », mis en ligne le 29 mars 2023.
- Fédération des élus des Entreprises publiques locales, « [Panorama des Epl engagées dans la transition énergétique](#) », Collection Stratégie, février 2022, 60 p.
- Fédération des élus des Entreprises publiques locales, « [Groupement d'intérêt économique](#) », Collection Mode d'emploi, août 2022, 25 p.

- Fédération des élus des Entreprises publiques locales, Réseau National des EPF d'État et Association des EPFL, « [Aménager les territoires à l'ère du ZAN : renforcer les coopérations entre les EPF et les Epl](#) », Collection Mode d'emploi, mars 2024, 28 p.
- Fédération des élus des Entreprises publiques locales, « [Note de conjoncture. L'économie mixte locale entre deux chocs](#) », Etude de perception des dirigeants d'Epl, Collection Etudes et perspectives, avril 2024, 12 p.
- Fédération des élus des Entreprises publiques locales, « [L'aménagement public décomplexé, les élus à visage découvert](#) », Hors-Série, avril 2024, 78 p.
- Fédération des élus des Entreprises publiques locales, [Eplscope 2024, Le baromètre de l'économie mixte locale](#) », octobre 2024, 28 p.
- France Stratégie, « [Les villes moyennes : atouts pour les nouvelles politiques d'aménagement du territoire](#) » (communiqué de presse), mis en ligne le 31 janvier 2022
- Raphaël Frétigny, *La SCET à Nantes : l'économie mixte et la (dé)centralisation dans les années 1960-1970* », dans Histoire urbaine n° 68, « *L'économie mixte et l'aménagement urbain* », décembre 2023, p. 17 à 32.
- GIE Novea, « [Qui sommes-nous ?](#) », mis en ligne à une date inconnue.
- Alexis Gonin, « [Transition écologique](#) », Géoconfluences / ENS de Lyon, mis en ligne en mai 2021.
- Joël Idt, *Les entreprises publiques locales au début du XXIe siècle. Un paysage et des logiques d'action en recomposition*, dans Histoire urbaine n° 68, « *L'économie mixte et l'aménagement urbain* », décembre 2023, p. 123 à 144.
- Clément Orillard, *Paribas et l'économie mixte locale : un réseau pionnier au service d'un développement dans l'immobilier*, dans Histoire urbaine n° 68, « *L'économie mixte et l'aménagement urbain* », décembre 2023, p. 33 à 54.
- SCET et Roland Berger, « [Territoires ultramarins : pour un leadership économique territorial](#) », 2023, 17 p.
- Rédaction des Editions Callon, *La cote annuelle des valeurs vénales immobilières et foncières au 1er janvier 2024*, éditions Callon Moullé, 46ème édition, 2024, 640 p.
- Jean-Pierre Sueur, « [Osons le retour de l'aménagement du territoire : les enjeux de l'occupation du sol dans les prochaines décennies](#) » (rapport d'information n° 813), Délégation sénatoriale à la prospective (Sénat français), déposé le 29 juin 2023.



BANQUE des
TERRITOIRES



fed
epl

Les entreprises
publiques
locales

