

Université de Bordeaux 3 – Michel de Montaigne.  
Institut d'aménagement, de tourisme et d'urbanisme.  
CNRS.UMR 5185- ADES.

**LES SOCIÉTÉS D'ECONOMIE MIXTE LOCALES:  
ACTEURS ET TÉMOINS DES POLITIQUES URBAINES ET  
TERRITORIALES**  
*" Quelle légitimité entre Partenariat Public Privé  
et Entreprise Publique Locale ? "*

**Thèse de doctorat en aménagement de l'espace et urbanisme  
soutenue le 20 novembre 2008  
par Da Rold Jacques sous la direction de GOZE Maurice.**

**Résumé**

Les Sociétés d'Economie Mixte Locales ont été au cours de ces cinquante années écoulées, et demeurent, les témoins privilégiés, souvent "décriés" voire même contestés, de l'évolution des politiques urbaines et territoriales de notre pays et sont considérées comme une parfaite illustration du partenariat public- privé "à la française" et de ses ambiguïtés.

Leur "légitimité" apparaît, de nouveau, remise en cause alors même que le champ des acteurs de la Ville s'élargit avec l'émergence de nouvelles formes de Partenariat Public Privé et d'Entreprises Publiques Locales, sur fond de " culture européenne".

Paradoxalement, elles ont peu retenu l'attention des chercheurs en dehors de travaux juridiques.

**L'originalité de cette recherche repose ainsi sur la vision des SEML, dans leur rôle et leur positionnement parmi les acteurs opérationnels des politiques urbaines et territoriales, comme acteur et témoin de ces politiques et de leur mise en œuvre.** Ma thèse, sans ignorer le cadre juridique des SEML, s'appuie ainsi essentiellement sur l'analyse de leur légitimité opérationnelle, ce qu'elles font plus que ce qu'elles sont.

Cette légitimité prend appui sur trois composantes et en premier lieu l'existence d'un projet politique, projet politique stratégique pour les élus, notion de projet stratégique pouvant d'ailleurs évoluer dans le temps.

La volonté politique de maîtrise opérationnelle par les élus locaux constitue la seconde composante. Cela suppose bien sûr une volonté d'implication des élus près de leur société bien au-delà d'une délégation au secteur privé, voire même d'une intervention en régie.

Et pour faire vivre cette construction, cette maîtrise d'ouvrage publique forte et volontariste, il convient qu'elle s'appuie sur des équipes mobilisées autour d'objectifs communs, avec le sens de l'intérêt général partagé, en connivence d'action. C'est le poids des hommes, les relations personnelles entre élus, responsables des services et agents des SEML, ce que j'ai appelé l'intuitu personae qui tient une place importante dans tout système d'action et particulièrement dans l'action publique<sup>1</sup>.

Il s'agit ainsi d'une contribution sur le thème de la Ville et de l'aménagement local et territorial, s'inscrivant dans les axes de recherche du laboratoire ADES- CNRS <sup>2</sup>, sur la territorialisation de l'action publique et des préoccupations pédagogiques de

<sup>1</sup> CROZIER, Michel, FRIEDBERG, Erhard. L'acteur et le système. Le Seuil, 1992

l'Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'Urbanisme de Bordeaux. Elle resitue les SEML dans les jeux de régulations croisées entre l'Etat, les Collectivités Locales et la Caisse des Dépôts et Consignations.

Le champ d'analyse de cette recherche s'appuiera alors sur :

- un **"regard critique" des cinquante années écoulées** de l'économie mixte en France pour identifier les conditions de la "prise de pouvoir" et de la maîtrise des SEML par les élus locaux et au regard de celle-ci l'évolution du rôle et du positionnement des SEML.
- **l'examen des mutations intervenues et en cours dans les domaines de l'urbanisme et du développement territorial** en analysant l'implication des SEML dans ces mutations.
- **l'identification des incidences liées tant au contexte européen actuel qu'aux mutations de la maîtrise d'ouvrage publique** face aux enjeux urbains et territoriaux sur les différentes formes de partenariats entre action publique et secteur privé, en France et en Europe.
- **une approche de différents modes de gouvernance et d'organisation de la maîtrise publique liés à des cultures et des histoires urbaines diversifiées**, par un regard croisé sur trois agglomérations, en l'occurrence celles de Bordeaux, Rennes et Montpellier.

Cette recherche s'enracine dans la **"remise en situation" de mes expériences personnelles de 35 années de vie professionnelle** au service des Collectivités Locales à la DDE de la Sarthe puis dans le monde des SEM en Saône et Loire, Bretagne et Gironde et s'appuie sur de nombreux entretiens près de professionnels, plus de 100 "personnes ressources et grands témoins" de l'environnement des Collectivités Locales et des SEML.

Cette recherche a ainsi révélé le rôle tout à la fois d'acteur et de témoin occupé par les SEML dans les domaines des politiques urbaines et territoriales.

**Acteur, auteur légitime** pour urbaniser la France en 1955, sous l'égide de la CDC avec des hommes motivés, l'esprit commando, l'administration de mission, impulsés par François Bloch Lainé, des hommes conscients de participer à une œuvre collective d'intérêt général, pour un projet politique: l'inscription du logement dans l'agenda prioritaire de l'Etat.

**Auteur technicien, facilitateur**, mais aussi **acteur médiateur** entre l'Etat, la CDC et les Collectivités locales, rôle de médiateur qui demeurera une des caractéristiques des SEML par rapport aux autres acteurs privés ou publics.

Avec ce rôle de médiateur- facilitateur, les élus locaux<sup>3</sup> se sont servis des SEML comme **levier pour leur prise du pouvoir local** et ainsi s'émanciper de la tutelle des administrations, les SEML accompagnant les élus locaux dans leurs expérimentations et leurs apprentissages de l'urbanisme municipal.

Elles ont ainsi anticipé les réformes de la décentralisation et sont devenues, à partir de 1983, **l'outil de l'interventionnisme économique des élus**, interventionnisme

---

<sup>2</sup> ADES (Aménagement, Développement, Environnement, Santé et société) : projet de recherche quadriennal 2007- 2010.p.23: "axe 1: action publique, développement local et durabilité des systèmes sociaux- spatiaux

<sup>3</sup> cf. le mouvement des GAM (Groupes d'Action Municipale) avec Hubert Dubedout à Grenoble dès 1965

économique dans les expérimentations au sein du club des technopoles, participant et accompagnant les changements de comportement des élus locaux vis-à-vis du monde des entreprises. Ce rôle se poursuivra et se traduit actuellement par l'organisation **de nouvelles formes de Partenariats Public Privé, Institutionnel ou en coopération** ; la formule SEM (ou SPLA<sup>4</sup>) demeure d'actualité et nullement ringarde dans le domaine des Partenariats Public Privé.

**Innovateurs et pionniers** dans l'animation sociale sur les traces de François Bloch Lainé qui avait favorisé à Sarcelles l'émergence de conseils de résidents, impliqué sa filiale immobilière, la SCIC dans le mouvement associatif pour le logement des jeunes travailleurs dès 1956, des personnes âgées en 1964 et avec la SCET, sa filiale aménagement engagé les SEML dès le début des années 1970 dans La prise en compte des aspects sociaux dans les opérations d'urbanisme.

Cette nouvelle approche de l'urbanisme qui ne soit plus la seule affaire des techniciens et des architectes mais intègre d'autres professionnels et permette l'implication des habitants sera institutionnalisée, récupérée par les administrations de l'Etat dans le cadre des missions Habitat et Vie Sociale en 1977 puis sous les diverses formes des politiques de la ville.

Innovation dans la ville renouvelée expérimentée sur l'agglomération lilloise ou dans la requalification des centres ville avec une approche transversale et opérationnelle intégrant les différents aspects de la ville, les SEML mettant en oeuvre les coopérations entre acteurs publics et privés ...approche qui là aussi intéresse aujourd'hui l'administration dans le cadre du "plan de mobilisation pour le logement".

Dans les services publics urbains les SEML ont là aussi été vecteur d'innovation anticipant ce que Dominique Lorrain qualifie de " changement silencieux" des années 80 avec la privatisation de ceux-ci, le stationnement comme les transports en commun ayant très vite été considérés, pour le réseau des SEML de la CDC comme partie intégrante de l'urbanisme, préfigurant ainsi les approches actuelles de la "ville durable".

**Témoin:** observateur et révélateur.

**Observateur** des changements et des évolutions des politiques urbaines et territoriales avec le regard d'un des acteurs.

**Révélateur** des pratiques et des cultures, des jeux de pouvoirs et des régulations croisées entre l'Etat et les Collectivités Locales, du temps des ZUP, territoires d'Etat à celui "du gouvernement par contrat<sup>5</sup> ", de l'Etat planificateur à l'Etat régulateur.

Ces cinquante années ont aussi été caractérisées par des **remises en cause** dont les natures diverses sont un bon enseignement sur le rôle des SEML et leur positionnement:

- absence lors de la reconstruction d'après guerre et des périodes de nationalisations,
- médiatisation des dérives lorsqu'elles sont devenues "la bonne à tout faire" <sup>6</sup> de certains élus.
- mises à l'écart, du moins en un premier temps, pour les Villes Nouvelles, l'aménagement du Littoral, la politique de la Ville, mises à l'écart relevant essentiellement d'une reprise en main des fonctionnaires des ministères et de la

<sup>4</sup> SPLA: Société Publique Locale d'Aménagement (SA 100% publique) cf. loi du 21 janvier 2006

<sup>5</sup> GAUDIN, Jean- Pierre: Gouverner par contrat: l'action publique en question. Presses de Sciences Po, 1999

<sup>6</sup> expression de DURAND, Guy. Les Sociétés d'Economie Mixte Locales. Berger Levrault, 2002 et thèse de doctorat, Montpellier 1, 1994.

DATAR, dans un jeu de pouvoir vis-à-vis de la Caisse des Dépôts et Consignations et de ses filiales techniques.

Acteur de la décentralisation mais témoin des recentralisations et reprises en main des administrations d'Etat.

**Témoin des incohérences** du découpage institutionnel qui conserve ses compétences croisées entre les différents niveaux de collectivités avec comme conséquence la difficulté de créer une réelle maîtrise d'ouvrage publique dans des domaines tels que le développement économique et l'urbanisme opérationnel.

**Observateur de l'implication des groupes privés du BTP** chaque fois que le libéralisme économique est considéré comme facteur de croissance et que le marché est favorable permettant des interventions en amont et en aval de leur cœur de métier, cœur de métier auquel ils reviennent lorsque la conjoncture immobilière se retourne.

Témoin, souvent directement concerné, des **implications de la CDC**, et de l'évolution de celles-ci, avec ses abandons et ses temps forts tel qu'aujourd'hui dans le cadre de son plan Elan 2020.

**Témoin et reflet des enjeux de société**, des engouements cycliques pour la maison individuelle, pour les économies d'énergie, à chaque choc pétrolier et aujourd'hui sous l'égide de démarches HQE, d'éco- quartier, du développement durable...

Témoin aussi de la paupérisation de certains quartiers aménagés quelques années plus tôt par les SEML elles- mêmes, avec conviction et passion.

### **Reflet et révélateur des cultures locales.**

Au travers d'un regard croisé sur les agglomérations de **Bordeaux, Rennes et Montpellier**, le rôle et le positionnement des SEML sont différents, en fonction des cultures et histoires locales, selon les "hommes qui font la ville", leurs réseaux, leurs aspirations....les modes de gouvernance:

- selon les cultures locales, culture de "pouvoirs" héritée du "système Chaban" sur la Communauté Urbaine de Bordeaux, culture de projet sur les agglomérations de Rennes et Montpellier depuis 1955 à Rennes et 1977 à Montpellier,
- en fonction de l'implication des collectivités dans la maîtrise foncière et la planification urbaine.
- en fonction des "hommes" élus, techniciens et gens des SEM et des universitaires qui les accompagnèrent tels Michel Philipponeau sur Rennes ou Raymond Dugrand sur Montpellier.

Les SEML sont ainsi amenées à se développer selon "leur logique propre" d'entreprise dans le champ "balkanisé" des acteurs de l'aménagement local sur l'agglomération bordelaise alors qu'elles se positionnent dans des modèles de relations " équilibrées", à côté de la maîtrise d'ouvrage urbaine à Rennes ou dans une relation "intégrée" au sein de celle ci à Montpellier.

Ainsi sur l'agglomération bordelaise, au même titre que d'autres acteurs para- publics ou privés, voire même l'usage de la régie, bien que nombreuses sur le périmètre de l'agglomération, les SEML participent à la mise en œuvre des politiques de découpage spatial et politique.

Ce "paradoxe bordelais" <sup>7</sup> est d'autant plus significatif de l'importance des "cultures locales", qu'institutionnellement, les Communautés Urbaines disposent de compétences plus opérationnelles dans les domaines de l'urbanisme que les

---

<sup>7</sup> pour reprendre l'expression de Jean Dumas: "Bordeaux: Ville Paradoxe". Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine, 2000

Communautés d'Agglomérations, et partout ailleurs en France les utilisent, en s'appuyant souvent sur leur réseau de SEML ou en créant des SPLA.

Sur l'agglomération de Montpellier, avec un système plus intégré associant maîtrise publique de l'aménagement de l'espace, développement économique, transports en commun et culture, la Ville et l'Agglomération s'appuient sur trois SEM référentes, la SERM pour l'aménagement, Enjoy pour les congrès et la culture et TAM pour les transports.

Sur Rennes, la connivence dans l'action avec la Sem régionale, la SEMAEB, s'est développée et poursuivie dans un continuum historique depuis le temps du CELIB et des luttes bretonnes des années 1960 :

-connivence et clarification entre les différents acteurs de la planification urbaine, de la maîtrise foncière et de l'animation économique.

-et progressivement mise en cohérence avec l'évolution du cadre institutionnel par une clarification des territoires d'intervention et des compétences des différentes SEM d'aménagement entre Agglomération, Département et Région.

La SEM communautaire, dénommée Territoires, est maintenant la SEM de référence de l'agglomération, relais pédagogique des élus et des services, sur les formes urbaines, la qualité des constructions, acteur de la régulation du marché des promoteurs privés.

Le rôle et le positionnement des SEML, bien plus que leur nombre sur un territoire sont ainsi le reflet des différentes cultures locales, montrant la diversité des systèmes d'action publique territoriale, la variété des modes d'organisation de la maîtrise d'ouvrage publique notamment au niveau des villes et des agglomérations.

Cette diversité dans le rôle et le positionnement des acteurs des politiques urbaines se retrouve également lorsque l'on étend le champ de la recherche **à l'échelle européenne**, alors même que les "exemples anglo-saxons" sont présentés comme "les nouveaux paradigmes" dans le domaine des **Partenariats Public Privé**.

Promus par le ministère des finances en lien avec l'Institut de la Gestion Déléguée, copie non conforme des PFI anglais (Private Finance Initiative), les Contrats de partenariats sont présentés comme la forme moderne du Partenariat Public Français, facteur de croissance et de redynamisation économique et sont en réalité utilisés comme mode de financement par les collectivités locales. Alors, dans le champ des Partenariats Public Privé, ce type de contrat n'est-il qu'un abus de langage entre marché public classique et délégation de service public ou concession, et à minima source de confusion, en présentant les PPP comme le nouveau "sésame" au nom d'un modèle européen alors même que subsiste **une grande diversité dans les pratiques de l'aménagement en Europe** <sup>8</sup>?

S'il y a une tendance au mimétisme des concepts urbains, une mondialisation-globalisation des formes d'architecture, des enseignes commerciales... l'organisation de la maîtrise d'ouvrage publique dans les différents pays européens demeure diversifiée selon :

- les comportements et pratiques au regard de la propriété foncière, de la planification,
- le positionnement des projets au regard du marché,
- le niveau d'implication des collectivités locales et l'organisation institutionnelle de celles-ci.

---

<sup>8</sup> cf. ma grille typologique des PPP en pièce annexe.

	Angleterre	Nord Europe	Italie/ Espagne	France
foncier	droit d'usage	municipalisation aux Pays Bas (pour partie)	70 à 80% de propriétaires	droit absolu
planification	par l'Etat, application locale	aménagement négocié, urbanisme maîtrisé par CL	selon les régions	planification et droit des sols par CL
projets dans le marché	privé avec développeurs initiateurs de projets	promoteurs- investisseurs en partenariat avec CL	privé avec développeurs ou avec les propriétaires fonciers	lotisseurs, promoteurs, CL avec SEM ou PPP
projets hors marché (ou aux franges)	PPP avec levier de la CL ou de l'Etat	CL en levier des promoteurs (avec SA- EPL ou en direct)	CL avec SA- EPL en levier puis promoteurs	SEM, OPAC.. levier avec CL ou Etat (ANRU)

Dans l'Europe des acteurs de la Ville, les SEML et SPLA conservent ainsi toute leur place et il convient de se rappeler que l'économie mixte est née en Allemagne à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle et que dans la plupart des lieux emblématiques contemporains souvent cités en référence dans le monde des urbanistes, nous retrouvons des formules se rapprochant de nos sociétés françaises tel qu'à Bilbao, Barcelone, Gênes, Copenhague, Cologne, Fribourg...

Les SEML sont ainsi partie intégrante du réseau **des Entreprises Publiques Locales européennes**: 16000 EPL en Europe, avec des souplesses de fonctionnement supérieures à ce qui est pratiqué en France, ce qui permet d'affirmer que Maëstricht n'est pas contre les SEML<sup>9</sup> et que l'Europe ne sonne nullement leur glas<sup>10</sup>; **l'Europe est une chance pour les SEML et les EPL.**

Cette recherche sur le positionnement des SEML a pu ainsi servir de fil conducteur pour une démarche d'analyse des politiques publiques notamment dans les domaines de l'urbanisme, tout autant que des modes de gouvernance locale avec un regard comparatif près des autres pays européens.

S'inscrivant tout à la fois dans le champ des Partenariats Publics Privés et celui des entreprises publiques locales européennes, les SEML sont ainsi les témoins privilégiés de l'évolution des politiques urbaines et territoriales, observateur et reflet, révélateur de ces politiques et des cultures locales, mais avant tout, un des acteurs de celles ci, facilitateur opérationnel et médiateur.

La véritable ambivalence des SEML ne réside donc pas dans ses aspects juridiques, entre droit privé et droit public, mais dans cette **double posture d'acteur et de témoin** pour assurer la mise en œuvre des projets stratégiques des élus locaux.

Les SEML, en effet, ne se contentent pas d'être des outils opérationnels pour les élus locaux, mais impriment leur propre logique d'acteur, avec leur culture, "l'esprit commando" des origines, l'importance des réseaux humains, l'intuitu personae.

<sup>9</sup> COMBY, Joseph. Editorial: Etudes foncières, novembre 2002.

<sup>10</sup> LANDOT, Eric. La Lettre du Cadre Territorial, 15 février 2005.

Il en est de même, des autres acteurs publics (services et administrations), para publics (entreprises sociales de l'habitat, agences d'urbanisme...) ou privés (promoteurs immobiliers, architectes et urbanistes, banquiers...), acteurs également nullement neutres et développant chacun sa logique propre, sa culture, ses réseaux. La typologie de cette recherche sur la territorialisation des politiques publiques et son originalité en prenant pour "fil conducteur" un des acteurs de ces politiques peut ainsi s'appliquer aux autres acteurs de la Ville et servir pour une meilleure compréhension du jeu et du rôle de ceux-ci et ainsi de la mise en œuvre opérationnelle des décisions politiques tant nationales que locales. L'analyse de ces systèmes d'acteurs et d'organisations, publics ou privés, s'inscrit en effet, avec ses tensions et ses interactions, dans des logiques et des cultures certes différentes, mais avec **le projet politique local au cœur de l'action**, comme il le fut pour ma recherche sur les SEML et leur "légitimité"....

et lors de mes années de vie professionnelle près des Collectivités Locales.

Da Rold Jacques, le 3 février 2009