

Publié le 15 février 2019

Actionnariat des Epl en Europe : la diversité apporte souplesse et réactivité à la gestion publique locale

La décision du Conseil d'État du 14 novembre 2018 ne permet plus à des collectivités locales de niveaux différents d'être actionnaires de la même Société publique locale (Spl). D'usage courant depuis des décennies dans plusieurs pays d'Europe, les Spl sont pourtant devenues en moins de 10 ans en France un instrument privilégié de mutualisation et de rationalisation de l'action publique locale, justement par leur capacité à accueillir des collectivités locales de différents niveaux. Tour d'horizon des expériences comparables en Europe.



Un examen rapide de la situation des entreprises locales de services publics en Suède, en Allemagne, en Espagne et en Italie fait apparaître de nombreuses expériences comparables. Cette réalité démontre l'importance de ce type de coopérations pour le développement et la cohérence des territoires, y compris pour des pays dans lesquels chaque échelon de gouvernance locale dispose d'un poids socio-économique proportionnellement bien supérieur à celui des collectivités locales françaises, et où la répartition des compétences est à la fois plus poussée et plus stricte entre les différents niveaux de collectivités.

Des choix historiques et pragmatiques en Suède

Parmi les 1 900 entreprises locales de services publics suédoises, regroupées au sein de la fédération nationale **Sobona**, il existe de nombreux exemples de participations de plusieurs niveaux de collectivités au capital.

Ce **type d'actionnariat** croisé est particulièrement **répandu dans le secteur de la culture et du tourisme**. Pour des raisons historiques propres à l'organisation de ce pays, de nombreux musées régionaux sont détenus à la fois par les communes, la région et les associations locales de promotion du patrimoine culturel.

Dans un autre secteur d'activité, **l'hôpital** et le **centre médical de la ville de Norrtälje** constituent également un exemple de copropriété entre la commune et la région, sous la forme d'une société de droit public.

L'union fait la force en Allemagne

La coopération entre différents niveaux de collectivités dans le cadre de structures de gestion de services publics est courante en Allemagne. Dans un pays qui compte plus de 8 000 entreprises publiques locales, ces participations croisées peuvent prendre différentes formes et s'apparenter aussi bien aux Spl qu'aux Sociétés d'économie mixtes (Sem) françaises. De nombreuses coopérations sont ainsi en place dans le secteur des « *utilities* », dont la gestion peut être confiée à des sociétés locales de droit public ou privé.

C'est le cas notamment de la **coopération du Sud-Brandebourg pour la collecte et le traitement des déchets**. Cette structure au capital à 100 % public regroupe 2 arrondissements (Kreise), 8 communautés de communes et 3 communes, dont l'une appartenant à un arrondissement limitrophe des deux précédents. Les statuts de cet outil de coopération créé en avril 2018 prévoient également, outre le recours à des délégataires, la possibilité de créer en son sein des entreprises dédiées de type Epl lui permettant de réaliser ses missions.

Lire aussi

Hambourg choisit les Epl pour s'agrandir et embellir

La société **Hambourg Marketing** présente un exemple similaire dans le champ équivalent à celui des Sem. Cette holding publique travaille à la valorisation de la « marque Hambourg », par son action de promotion culturelle et touristique, mais aussi en attirant de grands événements internationaux, et en participant au renforcement de son pôle universitaire.

- Ses équipes jouent un rôle de coordination et de conseil auprès de l'ensemble des acteurs des secteurs du tourisme, de la culture et du développement économique.
- Hambourg Marketing est détenue à 77,5 % par la Ville, le reste de l'actionariat étant composé de la Chambre de commerce de Hambourg (15 %), ainsi que d'autres communes et districts des *Länder* voisins de la cité-Etat, tels que le Mecklenburg-Poméranie occidentale, le Schleswig-Holstein, la Basse-Saxe et la Ville de Lübeck (7,5 %).
- Elle constitue une plateforme commune pour la promotion et la commercialisation des produits touristiques en lien avec les partenaires de la région, et participe au développement des activités touristiques nationales et internationales, en partenariat avec de nombreux organismes publics et privés.
- L'objectif affiché est de positionner Hambourg et sa région parmi les principales destinations d'Europe et du monde pour le tourisme comme pour les rencontres d'affaires.

Une logique de complémentarité à l'œuvre en Espagne

L'Espagne compte actuellement plus de 1 100 Entreprises publiques locales. La majorité d'entre elles sont des entreprises détenues par les communes et composées à 100 % de capitaux publics, dans un pays qui compte près de 8 000 communes. On y dénombre également des entreprises proches de la Sem à opération unique (SemOp).

Le souhait d'une gestion proche des citoyens a conduit la Métropole de Séville (Ayuntamiento de Sevilla, qui regroupe la ville et 11 districts de l'aire métropolitaine) à créer 4 Epl entre 1975 et 1987 afin de succéder à des sociétés par actions.

Parmi ces entreprises apparentées aux Spl françaises, **Emasesa** est en charge de la gestion du cycle de l'eau de la métropole et du bassin de vie environnant. **La coopération entre les différentes collectivités concernées se traduit par une participation conjointe de la métropole et de 10 communes limitrophes au capital d'Emasesa** pour la distribution de l'eau et l'assainissement de leurs territoires, la Métropole de Séville demeurant majoritaire (autour de 70 %).

Priorité aux infrastructures essentielles en Italie

L'Italie compte un peu plus de 4 200 entreprises publiques détenues partiellement ou totalement par des collectivités, en grande majorité à l'échelon communal. Elles y sont majoritaires dans la moitié des cas environ, et peuvent pour l'autre moitié détenir des participations très minoritaires dans des entités d'intérêt local (parfois inférieur à 1 %).

Leurs activités couvrent l'ensemble du spectre des services publics classiques, et vont même au-delà via un ensemble très diversifié de participations indirectes dans de nombreux organismes et PME locales actifs en matière de gestion de réseaux, du développement d'infrastructures, ou encore en faveur de l'attractivité des territoires et de la promotion touristique.

Les sociétés de type Spl, au nombre d'un millier environ, sont pour une large part des outils de coopération intercommunale, bien qu'il soit également possible de créer ce type de structure *in house* sur une base mono-actionnaire (valable aussi bien pour une commune, une province, une région).

La coopération entre collectivités de plusieurs niveaux est également répandue en Italie, en particulier en ce qui concerne la gestion et l'exploitation d'infrastructures locales « stratégiques ». Elle permet notamment d'en consolider l'assise financière et d'obtenir de meilleures conditions de financement pour des structures ayant un rayonnement sur l'ensemble du territoire concerné.

C'est ainsi le cas de l'aéroport de Vérone, détenu conjointement par la ville (10 %), la province de Vérone (20 %), la province de Trente (30 %) et les chambres de commerce et d'agriculture de la région (40%).

Il en va de même dans le sud de la péninsule pour l'aéroport régional de Salerne, dont la région Campanie (75 %) et la région Basilicate (15 %) se partagent l'essentiel du capital, que viennent compléter la chambre de commerce et d'industrie (7,4 %), la province de Salerne (1,6%), ainsi qu'une dizaine de communes et communautés de communes du territoire (moins de 1 % au total).

On retrouve également ce type de montages dans le secteur de l'eau, en particulier avec les sociétés de gestion et de distribution de Basilicate (Acquedotto Lucano) et de Sardaigne (Abbanoa), détenues conjointement par chacune de ces 2 régions et par les communes desservies.

- [**Panorama des Epl en Europe**](#)

Par Benjamin GALLEPE