

L'économie mixte locale dans les territoires ruraux



L'économie mixte locale, un levier de développement des territoires ruraux

En 2025, un tiers de la population française réside dans une commune de moins de 3 500 habitants. Ces villes et villages, qui représentent 88% de l'ensemble des communes françaises, disposent d'atouts indéniables et demeurent des lieux stratégiques face aux nombreux défis de notre époque (transition écologique, souveraineté alimentaire, etc.). **Ils sont perçus comme un espace de potentialités**, particulièrement depuis la crise sanitaire qui a provoqué un déclic favorable chez de nombreux français.

Ces territoires sont très longtemps restés les parents pauvres des politiques publiques nationales. **Le XXI^e siècle a néanmoins fait rentrer la ruralité dans une nouvelle ère en les installant dans la modernité et la mondialisation notamment grâce au développement du numérique.** Pour autant, de très fortes disparités et inégalités territoriales subsistent, particulièrement dans l'accès aux services publics de proximité.

Si la ruralité est parfois caricaturée à l'excès par rapport à une société se tournant davantage vers l'urbanisation de ses modes de vie, **elle demeure perçue comme un espace de potentialités**, particulièrement depuis la crise sanitaire qui a provoqué un déclic favorable chez de nombreux français.

La ruralité est plurielle (campagne, littoral, montagne) et se caractérise par une forte disparité face aux grands enjeux des transitions économiques, numériques et environnementales. Elle doit aussi relever d'importants défis pour garantir l'accès aux soins et aux services publics de proximité. **Ces réalités obligent ces territoires à composer des politiques publiques adaptées capables de faire appel à leurs atouts respectifs.**

Cette publication présente **les solutions innovantes apportées par l'économie mixte locale, en pleine croissance depuis une dizaine d'années, dans les territoires ruraux.**

L'économie mixte locale, de quoi parle-t-on ?

L'économie mixte rassemble les 1 442 Entreprises publiques locales (Epl), constituées sous forme de Sociétés d'économie mixte (Sem), de Sociétés publiques locales (Spl) ou de Sociétés d'économie mixte à opération unique (SemOp), qui cherchent avec une gouvernance locale à concilier performance et intérêt général.

Expression de la volonté politique des élus, ces entreprises s'appuient sur leur ancrage local pour déployer une action publique hybride, souple et transparente adaptée aux réalités des territoires, qu'ils soient urbains, périurbains, ruraux, en Outre-mer comme dans l'Hexagone.

Des Epl toujours plus nombreuses dans les territoires ruraux

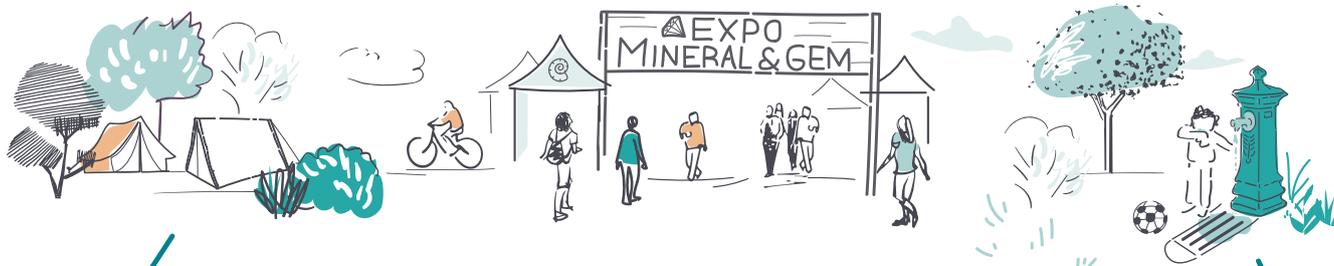
Les trajectoires et les défis auxquels sont confrontés les territoires ruraux sont très différents selon leur localisation sur le territoire, leur distance des grandes agglomérations, leur degré d'urbanisation ou leur relation avec les villes environnantes. Pour répondre à ces disparités, le plan « France ruralité », inscrit dans la continuité de l'agenda rural lancé en 2019, entend soutenir encore davantage les communes rurales et les intercommunalités dans la conduite de leurs projets. À ce titre, **les Epl sont vite apparues aux yeux de ces collectivités comme des outils efficaces dans la transformation de leur territoire.**

En effet, **en l'espace de 10 ans, le développement de l'économie mixte locale sur les territoires ruraux s'est fortement accéléré.** Sur cette période, on constate une augmentation de 48% du nombre d'Epl, soit 108 nouvelles sociétés (contre 19% à l'échelle nationale).

Une croissance impressionnante qui va bien au-delà de celle que l'on observe dans les métropoles ou les collectivités de taille intermédiaire.

Si 38% de ces nouvelles Epl ont été créées pour porter un nouveau projet (production d'énergie, opération d'aménagement, habitat), 56% l'ont été afin de concrétiser la volonté d'un changement de mode de gestion pour donner une nouvelle dimension à un service existant.

Bien que la commune demeure la collectivité locomotive dans la création de ces entreprises (64% des Epl rurales ont pour actionnaire principal une commune), l'intercommunalité semble devenir un acteur prépondérant dans la création et la gestion de ces outils puisque près d'un tiers des Epl rurales est désormais majoritairement détenues par des structures de coopération (+10% en 10 ans).



En matière touristique, **la Semis** est devenue le premier employeur privé de la **commune des Saintes-Maries-de-la-Mer**. La Sem assure la gestion de deux campings, du port de plaisance, d'un cinéma, de plusieurs parkings ainsi que des mobilités douces (navette électriques, vélos).

L'économie mixte locale s'est développée dans l'événementiel. C'est le cas sur le territoire du **Val d'Argent (Haut-Rhin)** où la **Spl EVA** a pour mission d'organiser différents événements dont la célèbre exposition internationale « Mineral and Gem ».

Dans le domaine de l'eau, **la commune de Vendôme dans le Loir-et-Cher** a opté pour un nouveau modèle de gouvernance avec la **SemOp Vend'ô**. Celle-ci assure l'exploitation du service de production et de distribution d'eau potable sur le territoire.

Sem

Polyvalence et performance économique

Les plus anciennes et les plus nombreuses des Epl sont des sociétés qui se caractérisent par un capital détenu par les collectivités locales de 50 à 85% et par un ou plusieurs actionnaires privés. Elles peuvent intervenir sans limite territoriale, pour tout type de clients (privés et collectivités territoriales), réaliser des opérations en propre et sont soumises à une mise en concurrence lorsqu'elles candidatent à des marchés publics.

Spl

Maîtrise politique et simplicité juridique

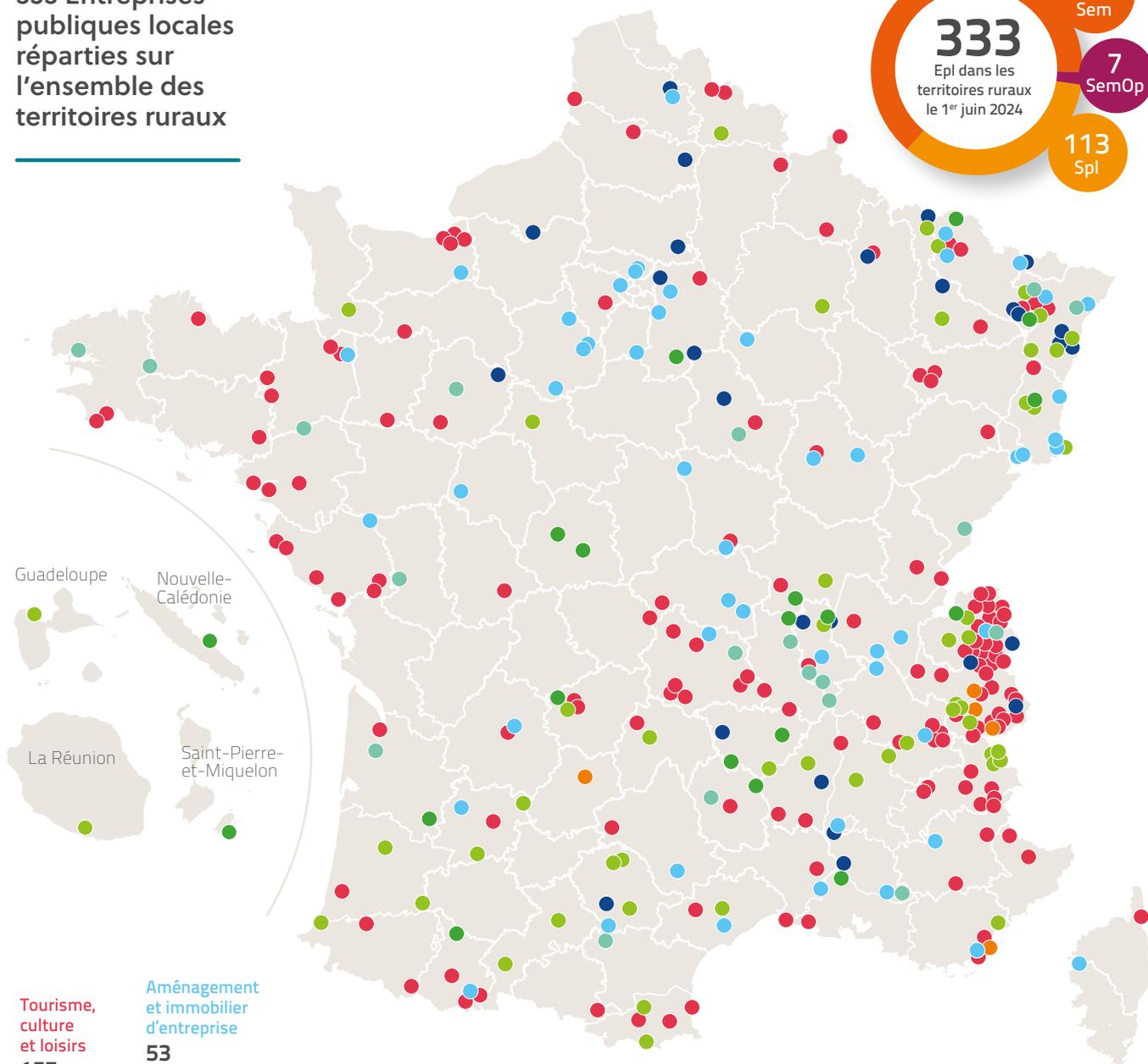
Créés en 2010, ces outils de coopération public-public par excellence sont détenus à 100% par les collectivités locales. Considérées comme des quasi-régies, les Spl sont exemptées de mise en concurrence par leurs collectivités actionnaires. Elles sont soumises à un contrôle « analogue » et interviennent uniquement au profit de leurs collectivités actionnaires.

SemOp

Gouvernance partagée et contrat unique

La SemOp a été créée en 2014. À l'issue d'une seule mise en concurrence initiale, une collectivité locale et un opérateur privé s'associent dans une même structure pour l'exécution d'un contrat unique. La collectivité locale actionnaire et délégataire peut détenir entre 34 et 85% du capital. Sous contrôle public, la SemOp permet de s'appuyer fortement sur l'expertise et/ou sur la capacité financière du privé.

333 Entreprises
publiques locales
réparties sur
l'ensemble des
territoires ruraux



En 2024, le chiffre d'affaires des Epl rurales a dépassé la barre symbolique du milliard d'euros soit une augmentation de 34% en à peine 5 ans. Ce chiffre d'affaires traduit le rôle essentiel que jouent ces entreprises dans des territoires reculés où l'action publique intervient aussi comme une réponse à la carence d'offre privée.

Les territoires ruraux comptent aujourd'hui 333 Epl. Forte de son histoire, la Sem reste à ce jour la forme juridique la plus répandue avec 213 sociétés recensées. 15 ans après sa création, **la Spl est néanmoins devenue l'outil de la gamme Epl le plus sollicité par les élus locaux** puisque près de 80 Spl ont été créées en moins de 10 ans. Les SemOp, introduites par la loi de 2014, commencent tout juste à s'implanter dans ces territoires : 7 entreprises de ce type ont été créées depuis 2017 dans le domaine de l'eau et de l'énergie.

Si l'économie mixte embrasse l'essentiel des secteurs d'activités pour lesquelles les collectivités territoriales sont compétentes, **elle joue, dans la ruralité, un rôle prépondérant dans la gestion des activités touristiques, de culture et de loisirs.** Près de la moitié des Epl (157) agissent dans ces secteurs. C'est particulièrement notable dans les zones de montagne où les Epl de remontées mécaniques (42) sont des opérateurs indispensables au bon fonctionnement des stations de skis. En parallèle, de plus en plus de collectivités font également le choix de transférer la gestion de leur office de tourisme à des Spl.

En 2024

6 723 emplois

296,5 M€
de capital social

1 043 M€
de chiffre d'affaires

Une économie mixte rurale innovante pour répondre aux grands défis de notre époque

Des Epl qui assurent des missions de services publics de proximité

Le déclin démographique observé dans les territoires ruraux a entraîné une rétractation des services offerts à la population. L'obstacle de la mobilité rend toujours aussi difficile l'accès à certains services publics non dématérialisables. En 2025, 34 Epl accompagnent quotidiennement des collectivités de faible densité dans des missions essentielles aux habitants. **Ces entreprises, pour l'essentiel créées durant la dernière décennie, répondent bien souvent à une absence de service public de proximité ou à une carence manifeste de l'offre privée financièrement abordable.**

Parmi ces dernières se trouvent 13 Epl qui ont fait de **l'accueil des plus jeunes enfants et du développement d'activités périscolaires le cœur de leur activité** (communauté de communes Medullienne, communauté de communes des Monts du Lyonnais, etc.). Des structures indispensables permettant aux parents de faire garder leur enfant à proximité de leur lieu d'habitation. Des collectivités ont également fait le choix de créer des Epl dans le domaine de la restauration collective. C'est notamment le cas à Cluses (Haute-Savoie), où 5 communes et un CCAS se sont associés afin de créer une Sem qui fournit des repas aux établissements scolaires, aux crèches ainsi que des services à destination des personnes âgées.

Gravement pénalisés par la désertification médicale, deux tiers des bassins de vie ruraux manquent aujourd'hui de médecins généralistes. **Afin de faciliter leur installation, certaines collectivités territoriales s'appuient également sur des Epl pour assurer la gestion de maisons de santé pluridisciplinaires.** Parmi celle-ci, la Sem « maison Bertheau » à Villemeux-sur-Eure (Eure et Loir) qui a vu le jour en 2020 à la suite des départs des trois derniers médecins généralistes de la commune. Cette maison de santé de 900 m² regroupe près de vingt praticiens répondant aux besoins sanitaires de la population.

Enfin, dans le domaine du funéraire, trois groupements de collectivités (Pontarlier, Carhaix-Plouguer et Castelnaudary) ont opté pour l'économie mixte afin de **maintenir un service public éthique et humain dans un secteur de plus en plus lucratif pour les opérateurs privés.**



Le cinéma itinérant, un atout en milieu rural

Équipements et activités culturelles sont étroitement liés à la densité démographique et urbaine ce qui rend **l'accès à la culture beaucoup plus contraignant dans les espaces ruraux.** En moyenne, le cinéma le plus proche d'un habitant en zone rurale est à plus de 20 minutes alors qu'il est à moins de 5 minutes dans les territoires urbains.

Certaines collectivités rurales ont ainsi pris l'initiative de **rapprocher le 7^e art de leur population à travers des cinémas itinérants.** C'est le cas en Seine-Maritime et dans l'Eure où 12 collectivités se sont rassemblées afin de créer la **Spl Ciné Seine.** Cette dernière propose des séances de cinéma et **contribue à renforcer l'attractivité des communes rurales en rendant accessible une offre culturelle à une population qui en est éloignée.**

Des entreprises pleinement investies face aux défis environnementaux

En France, le législateur a doté les collectivités de nombreux outils pour planifier sur le territoire communal ou intercommunal le développement des énergies renouvelables, la coordination de réseaux d'énergie mais également l'efficacité énergétique de bâtis futurs. Si la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) de 2015 n'oblige pas les EPCI de moins de 20 000 habitants à la mise en place d'un plan-climat-air-énergie territorial (PCAET), plusieurs centaines d'intercommunalités de faible densité démographique se sont engagées dans une démarche volontaire.

Ainsi, si de nombreuses collectivités rurales ont souhaité se doter de leur propre outil afin de produire une énergie verte sur leur territoire, la plupart ont fait appel à des Epl installées sur des territoires de plus grande envergure. **Une solidarité territoriale qui permet tout de même aux élus ruraux de maîtriser davantage le modèle de production et d'adapter celui-ci aux spécificités de leurs ressources locales.**

Mais la lutte contre le réchauffement climatique ne se limite pas aux problématiques énergétiques. D'autres thématiques essentielles sont fortement investies : **gestion du petit cycle de l'eau, ramassage et traitement des déchets, activité de soutien à l'agriculture biologique, gestion durable des sols, etc.**

Dans la ruralité aussi, la vitalité des Sem, Spl et SemOp dans l'environnement et les réseaux n'est plus à démontrer. **Les petites communes et leurs intercommunalités s'appuient sur la capacité de financement et d'emprunt des Epl et des partenaires privés pour démultiplier l'investissement en faveur de la transformation énergétique.** Ce sont ainsi près d'une cinquantaine d'Epl qui agissent dès à présent aux côtés des collectivités pour répondre aux nombreux défis de la crise climatique. Des initiatives, ici ou là, qui devraient s'intensifier durant les prochaines années et **s'élargir au domaine de la mobilité dont on sait qu'il est un sujet particulièrement impactant pour le quotidien des habitants des territoires isolés.**



Parmi les Epl qui agissent dans le domaine de l'eau, deux collectivités rurales (**Saint-Affrique et Vendôme**) ont fait le choix de s'appuyer sur **une SemOp pour assurer la gestion et la distribution de l'eau potable.**

Un choix qui permet à la collectivité de conserver la mainmise sur ce secteur tout en s'appuyant sur l'expertise d'un opérateur privé.

Spl et Sem sont des outils particulièrement privilégiés pour assurer la collecte, le tri et le traitement des déchets. Ces outils sont la garantie d'une gouvernance partagée, de la simplification des procédures de contractualisation ainsi que de la maîtrise des coûts.

Ayant les collectivités dans leur actionnariat, les Epl contribuent à l'acceptabilité des projets d'énergie renouvelable en favorisant les retombées économiques locales. La souplesse de ces outils permet d'investir l'ensemble des champs de production. Dans la ruralité, certaines Epl profitent de la situation géographique de leurs actionnaires pour **construire et exploiter des microcentrales hydrauliques.** C'est notamment le cas à **Saint-Paul-de-Varces** ou à **Saint-François-Lonchamps.**

Zoom sur...

À Brocéliande, une Spl pour conter les légendes de ce lieu féérique

Développer l'offre touristique grâce à l'économie mixte locale



Lire l'article



Première destination touristique mondiale, la France concentre 80% de son activité sur à peine 20% du territoire. Pourtant, depuis la crise sanitaire et écologique, de nombreux français souhaitent délaisser les zones encombrées par le tourisme de masse pour privilégier les activités de plein air.

Certaines collectivités rurales ont ainsi fait le choix d'épouser l'économie mixte locale pour **développer leurs offres touristiques sur leur territoire afin d'offrir des parcours innovants et créatifs**. C'est notamment le cas de la communauté de communes de Brocéliande, territoire où se sont croisées les nombreuses légendes de Merlin, Arthur et Lancelot. Brocéliande fut l'une des premières intercommunalités à faire le choix de la Spl pour gérer son office de tourisme et ses activités touristiques. **Ce choix stratégique lui a permis de revisiter son approche touristique en intégrant l'histoire magique du territoire afin d'en faire une véritable attraction culturelle.**

À Brumath, la Spl AJEF s'occupe d'accueil des tous petits



Lire l'article

Dans la ruralité comme ailleurs, les collectivités sont confrontées à un double défi dans le domaine de la petite enfance : développer quantitativement les places d'accueil tout en assurant une qualité de service optimale. Face à cet enjeu de taille, une vingtaine de collectivités ont fait le pari de la Spl pour assurer la gestion des établissements d'accueil des tous petits.

C'est notamment le cas à Brumath, petite commune de 10 000 habitants de la Communauté d'Agglomération de Haguenau et de Mommenheim, village voisin, qui ont créé en 2015 l'une des première Spl dans ce secteur d'activité.

La Spl AJEF, dont l'actionariat a été étendu aux communes de Bischwiller et d'Oberhoffen-sur-Moder, assure aujourd'hui la gestion de quatre crèches, d'un Relais Petite Enfance et d'un Lieu d'Accueil Enfants/Parents. Une décennie après sa création, **la Spl a permis à ces communes de garder la pleine maîtrise politique du secteur de la petite enfance tout en permettant une coopération renforcée entre elles.**

Garder la pleine maîtrise politique du secteur de la petite enfance

Une Spl pour un parc d'activités à vocation industrielle et artisanale



À Varennes-sur-Allier, la Spl 277 a transformé une ancienne base militaire en parc d'activités

L'Écocentre de Varennes-sur-Allier a éclo en lieu et place d'une ancienne base militaire, fermée en 2015, entraînant une perte de 350 emplois locaux. La commune de Varennes-sur-Allier et la communauté

de communes Entr'Allier Besbre et Loire ont alors créé la Spl 277 et lui ont confié la mission de redonner vie à cet espace de 27 hectares. Une décennie plus tard, la base militaire a laissé place à un parc d'activités à vocation industrielle et artisanale. **Plus de trente entreprises se côtoient actuellement et plus d'un tiers du site est destiné à soutenir les activités liées au bois.**



Lire l'article

La commune de Saint-Affrique fait appel à la Semop Saint-Aff'O pour assurer la gestion de l'eau potable

La Semop est adaptée à toutes les strates de collectivités

En complétant la gamme des Epl, l'introduction de la SemOp dans le droit français en 2014 a ouvert de nouvelles perspectives. À l'instar de sept autres collectivités de petite taille, la commune de Saint Affrique a décidé de créer une SemOp en 2018 afin de lui confier la gestion de la concession du service public de l'eau potable.

À l'expiration de l'ancien contrat de délégation, **la commune a souhaité avoir un meilleur contrôle sur la gouvernance, tout en conservant la qualité de service et l'expertise d'un opérateur privé.** Un choix que ne regrette pas la collectivité qui entend créer une seconde SemOp qui assurera cette fois-ci la gestion de la station et des problématiques liées à l'assainissement.

La complexification de la réglementation dans ce secteur ne permettant pas à la collectivité de gérer ces équipements en régie, la SemOp est vite apparue comme un bon compromis.



Sébastien David
maire de Saint-Affrique



Lire l'article



Dans les montagnes des Pyrénées, le village de Prats-de-Mollo-la-Preste a ouvert l'actionariat de sa Sem à ses habitants pour produire de l'énergie renouvelable

Depuis la crise de l'énergie en 2021, de nombreuses collectivités ont créé une Epl afin de produire leur propre énergie verte. Bien avant cet épisode, la commune de Prats-de-Mollo-la-Preste, petit village de 1000 habitants situé dans les Pyrénées Orientales, a créé sa propre Sem d'énergie (Prats' ENR) afin **d'atteindre assez rapidement un mix de 100% d'énergie renouvelable produite sur l'ensemble de son territoire.**

Pour cela, la Sem s'appuie désormais sur 2 projets hydrauliques, des toitures photovoltaïques et entend rapidement développer des projets de biomasse. **La Sem a la particularité d'avoir ouvert 20% de son actionariat à sa population à travers une Société coopérative d'intérêt collectif (SCIC)** constituée de 115 personnes du village.

Produire sa propre énergie renouvelable grâce à une Sem

L'enjeu de la coopération entre collectivités, et de la solidarité territoriale



Face aux risques d'isolement et de perte d'attractivité auxquels sont confrontées nombre de zones rurales, « l'alliance des territoires », une forme de solidarité territoriale à travers des initiatives communes, s'impose comme une évidence et une nécessité.

Depuis longtemps déjà, **les Entreprises publiques locales sont perçues comme des solutions efficaces et pertinentes pour construire de nouvelles coopérations entre collectivités rurales, s'étendant bien au-delà des habituelles frontières administratives.** Des alliances qui naissent ici ou là à travers les outils de l'économie mixte et qui permettent de **fédérer des territoires autour d'une trajectoire commune.**

La Spl Landes Chalosse, par exemple, a permis à deux communes voisines de travailler de concert et d'établir un projet touristique capable de s'adapter à leur identité rurale. Dans un autre registre, de nombreuses Epl détenues par un département ou une intercommunalité de taille importante font profiter les territoires ruraux environnants de leur ingénierie. Ces derniers en effet, faute de moyens techniques ou financiers suffisants, peinent parfois à développer leurs projets. C'est le cas en Vendée, où la Sem départementale Vendée énergie accompagne des dizaines de projets de production d'énergie verte dans des villages éloignés des pôles urbains et soutient les autres Sem énergie du territoire.

La Fédération des élus des Entreprises publiques locales

Qui sommes-nous ?

Depuis sa création en 1956, la FedEpl est la seule fédération d'élus représentant les 1 442 Sem, Spl et SemOp françaises réunies au sein de la gamme Epl. Les Epl regroupent 13 000 élus, présidents et administrateurs.

La FedEpl apporte son expertise aux élus et cadres dirigeants des collectivités territoriales à travers un éventail d'actions.

- Accompagnement à la création de nouvelles Epl
- Pilotage et gouvernance des Epl
- Formation des membres des Conseils d'administration
- Prospective et évolutions des Epl existantes
- Mise en réseau, etc

Rejoindre la FedEpl, c'est :

1 Participer activement au dialogue permanent avec les pouvoirs publics au plan local, national et européen en faveur de la cause des Epl.

2 Bénéficier d'une expertise reconnue et d'un accès privilégié à des ressources exclusives spécialisées (juridique, RH, gouvernance, création d'Epl, etc.).

3 Intégrer un réseau pour échanger sur ses bonnes pratiques et rencontrer ses pairs lors de temps forts organisés tout au long de l'année.