

Quel positionnement pour l'économie mixte dans la mise en oeuvre opérationnelle des politiques publiques de développement durable ?

Pierre Foucher

► To cite this version:

Pierre Foucher. Quel positionnement pour l'économie mixte dans la mise en oeuvre opérationnelle des politiques publiques de développement durable?: Exemple de la Serl et de la rénovation thermique des copropriétés privées. 2017. hal-01882253

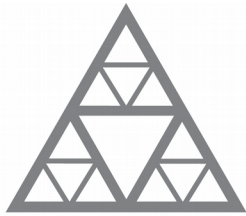
HAL Id: hal-01882253

<https://hal-enpc.archives-ouvertes.fr/hal-01882253>

Submitted on 26 Sep 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



École des Ponts
ParisTech



Quel positionnement pour l'économie mixte dans la mise en œuvre opérationnelle des politiques publiques de développement durable ?

Exemple de la Serl et de la rénovation thermique des copropriétés privées

Mémoire de thèse professionnelle pour le Mastère spécialisé PAPDD

Pierre FOUCHER, année universitaire 2016-2017

Encadrant académique : Louis-Gaëtan Giraudet, CIRED

Encadrant professionnel : Philippe Rambaud, Serl

Les sociétés d'économie mixte (Sem), mi-privées mi-publiques, ont participé à l'aménagement et la reconstruction de la France au XXème siècle : aménagement et rénovation de quartiers, d'infrastructures, gestion de services de transport... Aujourd'hui confrontées à la double concurrence des sociétés 100 % publiques et des entreprises privées, les Sem d'aménagement doivent diversifier leur activité. Possèdent-elles les atouts pour cette diversification ? Sont-elles le bon outil pour la mise en œuvre des politiques publiques du développement durable ?

Pour étudier cette question, j'ai effectué mon stage de mission professionnelle au sein de la Société d'Équipement et d'Aménagement du Rhône et de Lyon, principale société d'économie mixte d'aménagement de la région Lyonnaise. L'étude de son activité m'a fait découvrir une entreprise à l'activité solide et aux compétences reconnues. Néanmoins, le contexte local et les évolutions législatives lui com-

mandent de rechercher à diversifier ses activités. L'analyse d'un nouveau positionnement dans la rénovation thermique des copropriétés privées m'a amené à déduire que l'économie mixte peut s'adapter à ce nouveau contexte, mais n'est pas l'outil le plus adapté pour la mise en œuvre de certaines politiques publiques, dès lors qu'une rentabilité est difficile à dégager.

Quel positionnement pour l'économie mixte dans la mise en œuvre opérationnelle des politiques publiques de développement durable ?

Les entreprises publiques locales aujourd'hui

Une entreprise publique locale (Epl) est une entreprise créée par une ou plusieurs collectivités territoriales pour organiser la gestion d'un service relevant de sa compétence.

Il peut s'agir :

- d'une **Société d'économie mixte (Sem)**, qui mêle des capitaux publics et privés, et est soumise au régime de mise en concurrence.

- d'une **Société publique locale (Spl)** dont le capital est totalement public, exemptée de mise en concurrence.

- d'une **Société d'économie mixte à opération unique (SemOp)**, à capitaux mixte mais exemptée de mise en concurrence car à opération unique.

Une entreprise publique locale, Sem, Spl, ou Semop, est dans tous les cas une entreprise à part entière avec des

dirigeants, des salariés et un fonctionnement relevant du privé. On dénombre 1243 Epl en activité en 2016 dont :

971 Sem, par exemple :

SEMPARISEINE : conduite d'opérations majeures à Paris (Halles...)

SEMITAN : gestion des transports en commun de l'agglomération nantaise

269 Spl, par exemple :

SPL CME : gestion des réseaux et des services de l'énergie de Chartres Métropole

SPL Lyon Part-Dieu : aménagement du secteur de la Part-Dieu à Lyonnais

et seulement 3 SemOp (outil très récent) dont la SemOp Foch-Sully à Roanne, créer pour réaménager le centre ville de Roanne.

La Société d'Équipement et d'aménagement du Rhône et de Lyon (Serl) : le besoin de diversification

La Serl a été créée en 1957. Il s'agit d'une Société d'économie mixte dont le capital est aujourd'hui détenu majoritairement par la métropole du Grand Lyon, puis d'autres collectivités, des bailleurs sociaux, la Caisse des Dépôts, des banques et d'autres entreprises privées.

Principale Sem d'aménagement de la région, elle est assise sur une solide activité : **concession d'aménagement** (contrat par lequel une personne

publique ayant pris l'initiative de l'opération en délègue l'étude et la réalisation à un aménageur public ou privé), **mandat** (réalisation d'une opération d'aménagement, en tout ou partie, pour le compte d'une collectivité qui reste maître d'ouvrage) et **assistance à maîtrise d'ouvrage**.

Aujourd'hui le bilan d'activités et financier de la Serl est très positif mais elle doit faire face à de nouveaux enjeux : baisse prévisible de son portefeuille d'activités avec la diminution du volume des grandes opérations d'aménagement en région lyonnaise ; concurrence des Spl créés par la métropole Lyonnaise sur son secteur d'activités ; nouveaux modes d'aménager qui confient directement la réalisation aux aménageurs privés.

La Serl doit donc diversifier son activité pour assurer la pérennité de la structure.



Légende : le musée des Confluences, réalisé en mandat par la Serl pour le Département

Quel positionnement pour l'économie mixte dans la mise en œuvre opérationnelle des politiques publiques de développement durable ?

La piste de la rénovation thermique des copropriétés privées

Un enjeu national ...

Le bâtiment est le secteur économique le plus consommateur d'énergie en France : il représente 44% des consommations françaises, dont 70% pour le chauffage seul.

Les objectifs nationaux de rénovation thermique des logements ne sont pas atteints et la loi a récemment durci les obligations de rénovations thermiques des bâtiments :

- Depuis le 1^{er} janvier 2017, **obligation de réaliser conjointement des travaux d'amélioration thermique** des bâtiments résidentiels ou tertiaires lors de travaux lourds

- Depuis le 9 mai 2017, obligation aux propriétaires de bâtiments d'une surface supérieure à 2000m² d'effectuer des **travaux de rénovation thermique avant le 1er janvier 2020** et réaliser une programmation de travaux d'ici 2030.

Le ciblage sur les copropriétés privées permet, en théorie, de massifier et sérier la rénovation thermique des logements.

... et des objectifs locaux non atteints

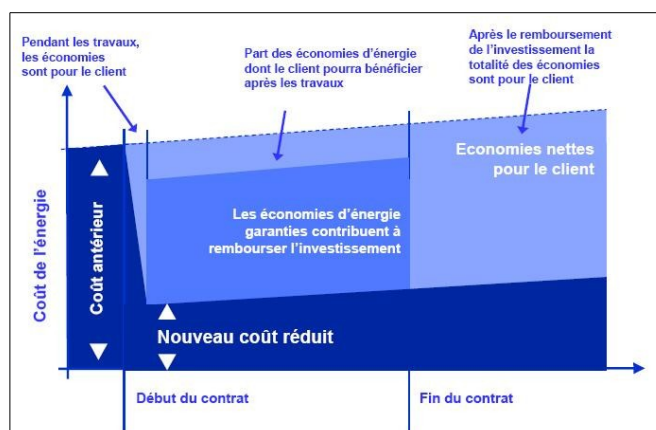
Localement, le plan énergie climat de la métropole du Grand Lyon fixe l'objectif de la rénovation de 10.000 logements privés sur le mandat. Sa plateforme territoriale ECORENO'V offre un appui aux propriétaires mais ne permet pas à elle seule l'atteinte de ces objectifs : **un outil opérationnel**

Une intervention de la Serl?

La Serl possède les compétences pour se positionner sur cette activité. Cela peut-être par une extension de ses statuts, l'utilisation ou la création d'une de ses filiales. Mais une Sem est-elle le bon outil pour cela ?

est nécessaire pour la mise en œuvre de cette politique publique.

Le tiers-financement de la rénovation thermique



Grâce aux dernières avancées législatives, il est tout récemment possible pour une société d'économie mixte de proposer un service complet de rénovation thermique aux copropriétés privées, comprenant l'assistance technique et financière, via un prêt collectif. Il s'agit du tiers-financement, qui permet de financer les travaux via les économies d'énergies. Quelques Sem ont été créées pour le mettre en œuvre (Énergies POSIT'IF en île-de-France par exemple). Des difficultés subsistent pour une massification :

- **le modèle économique n'est pas bien défini** (les copropriétés peuvent-elles rémunérer le réel temps passé à coordonner leur prise de décision?)
- la partie financement nécessite **des accord avec des sociétés de cautionnement qui ne sont pas encore trouvés.**

Quel positionnement pour l'économie mixte dans la mise en œuvre opérationnelle des politiques publiques de développement durable ?

La difficulté de mettre en œuvre certaines politiques publiques pour l'économie mixte

La validation politique

L'actionnaire majoritaire de la Serl est une collectivité (la métropole du Grand Lyon), qui doit donc donner son accord à l'extension de ses activités. Une proposition d'intervention pour la rénovation thermique des copropriétés privées leur a été faite : les services techniques n'y voient pour l'instant pas d'intérêt, peut-être parce qu'ils n'ont pas de commande politique.

L'impératif de rentabilité

L'actionariat, public mais surtout privé, demande à la Serl une rentabilité. Or la mise en œuvre de certaines politiques publiques n'est pas toujours rentable, c'est le cas de la rénovation thermique des copropriétés dont le modèle économique reste incertain.

Ainsi la Serl a peu d'intérêt à se lancer dans cette activité en raison de la commande politique absente et du risque économique.

Les Sem sont adaptées aux politiques publiques « rentables »

Les Sem conservent leurs atouts pour la mise en œuvre de certaines politiques publiques : aménagement de zones, la rentabilité étant assurée par la revente de charge foncière ; gestion de services de transport, fortement subventionnés par les collectivités.

Ce sont des structures réactives, adaptables, garantes d'une certaine neutralité.

Mais l'étude de la rénovation thermique des copropriétés privées illustre que certaines politiques publiques, pourtant urgentes à mener, n'offrent pas un modèle économique suffisamment solide pour intéresser l'économie mixte. **La puissance publique doit alors pouvoir s'adapter pour jouer son rôle et ré-inventer des services opérationnels.**

Bibliographie

CAISSE DES DÉPÔTS (2010). Utiliser le « Tiers Investissement » pour la rénovation thermique du patrimoine bâti français : Résumé pour décideurs. 2010, 21p.

CEREMA (2016). Décryptage de la loi de transition énergétique - Bâtiments : que dit la loi de transition énergétique ? 2016, 16p.

EUROPEAN CLIMATE FOUNDATION (2017). Propositions pour une meilleure efficacité de l'action publique en faveur de la rénovation énergétique du parc résidentiel privé. 2017, 66p.

FEDERATION DES EPL (2015a). Histoire des EPL. 2015, 7p.

FEDERATION DES EPL (2015b). Panorama des EPL en Europe. 2015, 20p.

ORTEGA, O. et I. REINMAN (2013). Les financements innovants de l'efficacité énergétique. Rapport à Philippe Pelletier, avocat, Président du Plan Bâtiment Durable, 141p.

PELLETIER, P. (2017). Financements de la rénovation énergétique des logements privés et déploiement du tiers-financement : état des lieux et perspectives. 2017, 74p.