



**HAL**  
open science

## Les sociétés d'économie mixte locales (SEML)

Sébastien Brameret

► **To cite this version:**

Sébastien Brameret. Les sociétés d'économie mixte locales (SEML). Les partenariats publics / privés : partenariats contractuels et institutionnalisés, Groupe de recherches en droit public économique (GRDPE), Apr 2011, Saint Martin-d'Hères, France. pp.2397. hal-02025676

**HAL Id: hal-02025676**

**<https://hal.science/hal-02025676>**

Submitted on 19 Feb 2019

**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.

**Colloque du GRDPE 2011**  
**Les partenariats publics-privés : partenariats contractuels et institutionnalisés**

**Les sociétés d'économie mixte locales**

**Sébastien BRAMERET**

*Docteur en droit public*  
*Membre du Groupe de Recherches en Droit Public Économique (GRDPE)*  
*Université Grenoble II*

Parmi les structures permettant la mise en place d'un partenariat entre les secteurs public et privé, les sociétés d'économie mixte locales ont une place particulière en ce qu'elles matérialisent l'idée d'un partenariat public-privé. La notion de partenariat dérive de l'anglais *partner*, emprunt de l'ancien français *parcenier*, synonyme « d'associé », et du bas latin *partitionarius*, signifiant « partage »<sup>1</sup>. Le lien avec l'économie mixte locale semble alors évident. Le code général des collectivités territoriales définit en effet ces sociétés comme des structures qui « associent [les collectivités territoriales ou leurs groupements] à une ou plusieurs personnes privées et, éventuellement, à d'autres personnes publiques »<sup>2</sup>. En ce sens, l'économie mixte locale est l'une des plus anciennes formes d'un partenariat public-privé en France, trouvant ses origines dans deux décrets-lois de 1926<sup>3</sup>.

Reconnue dans son principe, la forme du partenariat a progressivement évolué<sup>4</sup>, jusqu'à être codifiée au sein du code général des collectivités territoriales<sup>5</sup>, aux articles L. 1521-1 et suivants. Les sociétés d'économie mixte locales sont caractérisées par leur actionnariat public majoritaire, les collectivités territoriales et leurs groupements devant détenir, ensemble ou

---

<sup>1</sup> REY (A) dir., *Dictionnaire historique de la langue française*, Paris, Le Robert, éd. 2010, sous l'entrée « partenariat ».

<sup>2</sup> Article L. 1521-1 du code général des collectivités territoriales.

<sup>3</sup> Décrets-lois du 5 novembre 1926 (*JORF*, 7 novembre 1926, p. 11894) et du 28 décembre 1926 (*JORF*, 31 décembre 1926).

<sup>4</sup> Pour une présentation de cette évolution, v. not., DELION (A), « L'histoire des SEML. Une progressive maturation institutionnelle », *Regards croisés sur l'économie mixte. Approche pluridisciplinaire Droit public et Droit privé*, Paris, L'Harmattan, 2006, pp. 63-80.

<sup>5</sup> Loi n° 83-597 du 7 juillet 1983 (*JORF*, 8 juillet 1983, p. 2099).

séparément, entre 50 et 85 % du capital social<sup>6</sup>, ce qui les différencie des sociétés d'économie mixte nationales<sup>7</sup>.

Le partenariat public-privé porté par les sociétés d'économie mixte locales est de plus en plus largement concurrencé par de nouveaux instruments, en particulier les sociétés publiques locales<sup>8</sup> et les partenariats public-privé institutionnalisés<sup>9</sup>. Les statistiques établies par la *Fédération des entreprises publiques locales* depuis 2009 confirment cette concurrence : sur les 159 projets de création de société recensés, plus de 70 % portent sur des sociétés à capitaux intégralement publics, alors que seulement 30 % visent à créer une société à capitaux mixtes<sup>10</sup>. Cette concurrence doit cependant être relativisée. Outre que les sociétés publiques locales ne permettent pas, au sens strict, un partenariat public-privé, les partenariats public-privé institutionnalisés n'ont pas d'existence juridique, le Conseil d'État ayant émis de fortes réserves à leur égard<sup>11</sup>. Il convient dès lors de s'interroger plus en profondeur sur les avantages inhérents aux sociétés d'économie mixte locales, qui permettent de les distinguer des autres formes qualifiées de partenariales<sup>12</sup>. Par leur définition, les sociétés d'économie mixte locales pourraient faire figure de forme parfaite du partenariat institutionnel entre les collectivités territoriales et des tiers privés. Cependant la réalité de l'économie mixte locale ne coïncide pas nécessairement avec cette approche théorique. L'attractivité de la formule réside dans le fait que si la société d'économie mixte locale est une structure indubitablement partenariale (I), elle favorise l'émergence d'un partenariat intrinsèquement déséquilibré au profit des collectivités territoriales (II).

## **I – La société d'économie mixte locale, une structure indubitablement partenariale**

---

<sup>6</sup> Articles L. 1521-1 et L. 1522-1 du code général des collectivités territoriales.

<sup>7</sup> DELION (A), « Les sociétés d'économie mixte : seulement locales ou également nationales ? », *RFDA*, 2005, p. 977 et s.

<sup>8</sup> En ce sens, v. la contribution du Professeur P. Terneyre au présent colloque.

<sup>9</sup> En ce sens, v. la contribution de B. du Marais au présent colloque.

<sup>10</sup> Source : [www.lesepl.fr](http://www.lesepl.fr)

<sup>11</sup> En ce sens, cf. CE Avis, Sect. administration, 1<sup>er</sup> décembre 2009, n° 383.264, *Rapport public du Conseil d'État*, *EDCE*, 2010, p. 353 et s., *Contrats et Marchés publ.*, 2010, Étude 11, note Hoepffner.

<sup>12</sup> *Lato sensu*, la notion de partenariat est un « style nouveau de relations qui se serait établi entre les personnes publiques, ou entre celles-ci et les entreprises privées et publiques » (HÉMERY (V), « Le partenariat, une notion juridique en formation ? », *RFDA*, 1998, p. 347). En toute hypothèse, la société publique locale ne peut pas être qualifiée de nouvelle forme d'un partenariat public-privé institutionnalisé, l'actionnariat privé étant, par définition, exclu.

Les sociétés d'économie mixte locales sont principalement caractérisées par la mixité de leur actionnariat. Elles se distinguent en cela des sociétés publiques locales en ce qu'elles favorisent l'émergence d'un partenariat tant financier (A) que technique (B).

### **A – La société d'économie mixte locale, support d'un partenariat financier**

L'un des intérêts principaux de l'économie mixte locale réside dans le développement d'un actionnariat financier minoritaire, permettant aux collectivités territoriales de partager les risques financiers inhérents à leur participation au capital social d'une société commerciale. Dans la pratique, les organismes financiers détiennent, en moyenne nationale, plus de 12 % du capital des sociétés d'économie mixte locales, ce qui en fait la première catégorie d'actionnaires minoritaires<sup>13</sup>. Cet actionnariat se répartit équitablement entre le Groupe Caisse des Dépôts et divers organismes financiers privés.

Le Groupe Caisse des Dépôts détient environ 6,6 % du capital de l'ensemble des sociétés d'économie mixte locales et détient un portefeuille de 442 participations, représentant près de 590 millions d'euros en quote-part d'actif net comptable<sup>14</sup>. Le groupe est ainsi présent au sein de 43 % des sociétés d'économie mixte locales françaises. Les actionnaires financiers autres que le Groupe Caisse des Dépôts représentent également 6 % du capital social. Ce sont généralement des établissements financiers, qui assurent par leurs apports des investissements complémentaires dans des projets de développement local<sup>15</sup>.

L'intérêt de cet actionnariat pour les collectivités territoriales est évident. D'une part, l'apport de fonds limite le risque que les collectivités territoriales soient les seuls actionnaires solvables en cas de redressement ou de liquidation judiciaire d'une société d'économie mixte locale. D'autre part, l'implication des organismes financiers se limite le plus souvent à des apports de fonds complémentaires et d'un faible montant<sup>16</sup>. Ce sont des actionnaires dormants

---

<sup>13</sup> Statistiques établies par la *Fédération nationale des entreprises publiques locales*, [www.lesepls.fr](http://www.lesepls.fr)

<sup>14</sup> ARTHUIS (J), *Rapport d'information fait au nom de la Commission des finances sur l'enquête de la Cour des comptes relative aux participations de la Caisse des Dépôts et Consignations dans l'économie mixte locale*, Paris, Sénat, session ordinaire de 2010-2011, p. 7.

<sup>15</sup> V. not. CRC, Nord-Pas-de-Calais, ROD 6 avril 2011, *Société d'économie mixte du développement dunkerquois (S3D)*, p. 4 : la chambre relève que les principaux actionnaires privés sont la Caisse d'Épargne Flandre Maritime (7,39 % du capital), le Crédit Foncier Participation (7,39 %), le Crédit Lyonnais, de la BNP, le Comptoir des entrepreneurs, DEXIA (3,45 % chacun) et la banque Scalbert-Dupont (1,72 %).

<sup>16</sup> V. not. CRC, Auvergne, ROD 7 novembre 2010, *Société d'économie mixte Volcans*, n° 1.2 : l'actionnariat financier de la société est réparti entre la Caisse des Dépôts et consignations (4 % du capital), la Caisse régionale de Crédit Agricole (1,79 %) et la Caisse d'épargne d'Auvergne (2,79 %).

– *sleeping partners* – qui n’ont aucune implication dans le fonctionnement de l’entreprise<sup>17</sup> et qui n’ont en général (et malgré leurs apports) pas de représentants dans les organes délibérants de la société<sup>18</sup>.

La Cour des comptes a dénoncé l’approche « quasi “subventionnelle” » caractérisant particulièrement le comportement du Groupe Caisse des Dépôts<sup>19</sup>. Cet actionnariat souffre en effet d’un éparpillement et d’un manque de cohérence, traduisant « la volonté pour la Caisse des Dépôts de répondre avant tout aux sollicitations, parfois dispersées, des collectivités territoriales, sans avoir toujours su faire prévaloir des axes stratégiques »<sup>20</sup>. Il n’en demeure pas moins qu’il favorise l’émergence d’une véritable structure partenariale, en permettant la diversification des fonds apportés aux sociétés d’économie mixte locales.

En marge de ce partenariat financier, l’économie mixte locale est également le support d’un partenariat technique au sein d’une société commerciale.

## **B – La société d’économie mixte locale, support d’un partenariat technique**

L’économie mixte locale est fondée sur l’idée d’une synergie entre différents acteurs, dans une finalité d’intérêt général. Les collectivités territoriales et leurs groupements ont un rôle d’impulsion, par la création et la direction de la société. Mais l’intérêt de l’économie mixte locale réside, en théorie, dans la recherche d’un partenariat technique avec des acteurs spécialisés dans le domaine de compétence de la société nouvellement créée. Dans la pratique, cet actionnariat entrepreneurial représente 8,7 % du capital social de l’ensemble des sociétés d’économie mixte locales.

Certains secteurs sont très favorables au développement d’un actionnariat technique. Il en est ainsi du secteur énergétique, en particulier pour les sociétés chargées de la valorisation

---

<sup>17</sup> Sur les actionnaires dormants, cf. PARLEANI (G), « Qu’est-ce qu’un actionnaire ? Les actions délaissées » *Rev. sociétés*, 1999, p. 715 et s.

<sup>18</sup> V. not. CRC Languedoc-Roussillon, ROD 8 février 2010, *Société d’économie mixte d’études et d’aménagement du département des Pyrénées-Orientales (SEMETA)*, n° 1-1 : le Crédit Foncier n’a aucun représentant au conseil d’administration, alors qu’il détient le quart de l’actionnariat minoritaire de la société et est le deuxième actionnaire minoritaire le plus important.

<sup>19</sup> ARTHUIS (J), *op. cit.*, p. 67.

<sup>20</sup> *Id.*, p. 68.

des déchets<sup>21</sup> ou de la production et de la distribution d'électricité<sup>22</sup>. La transformation d'une régie en société d'économie mixte locale peut également donner l'occasion aux actionnaires publics de faire participer plus activement des tiers privés à l'activité d'intérêt général de la société<sup>23</sup>.

L'actionnariat entrepreneurial est complété par l'actionnariat de certaines filiales de la Caisse des Dépôts et Consignations. Personnes morales de droit privé, ces entreprises apportent leur savoir-faire aux sociétés d'économie mixte locales spécialisées, en particulier, dans le domaine de l'aménagement ou des transports en commun. Dans ce dernier secteur, il faut souligner l'implication de la société Transdev en tant que partenaire privilégié des collectivités territoriales au sein des sociétés d'économie mixte locales. Celle-ci peut n'être qu'un partenaire contractuel des sociétés d'économie mixte locales<sup>24</sup>, mais cumule généralement actionnariat et relations contractuelles. Elle est ainsi présente dans le capital de 28<sup>25</sup> des quelque 40 entreprises de transport constituées sous la forme de société d'économie mixte locale<sup>26</sup> et est ainsi le premier partenaire des collectivités territoriales en matière de transport en commun. Les concurrents de Transdev, principalement les sociétés Kéolis et Connex, n'ont pas développé une telle politique de coopération institutionnalisée avec les collectivités territoriales, se limitant à des partenariats contractuels.

Transdev cumule généralement les fonctions d'actionnaire minoritaire principal de la société et de partenaire indispensable en matière de fourniture de matériel roulant et d'appui technique à la réalisation de son objet social. Dans la Société d'économie mixte des transports de l'agglomération orléanaise par exemple, Transdev est le second actionnaire, en terme d'importance, avec 34 % du capital social, aux côtés de la communauté d'agglomération qui

---

<sup>21</sup> V. not. CRC Lorraine, ROD 17 juillet 2008, *Société messine d'environnement et d'énergie (SOMERGIE)* : société chargée de la protection de l'environnement par la valorisation des déchets urbains, dont Véolia Propreté est le deuxième actionnaire (et le principal actionnaire minoritaire) avec 39 % du capital social.

<sup>22</sup> V. not. CRC Rhône-Alpes, 21 septembre 2009, *Compagnie intercommunale de chauffage de l'agglomération de Grenoble* : l'actionnariat minoritaire est détenu uniquement par deux entreprises privées spécialisées dans le secteur énergétique et appartenant à un même groupe industriel, Dalkia.

<sup>23</sup> Par exemple, la transformation de la Régie municipale gaz électricité de Carmaux en société d'économie mixte locale a été l'occasion d'associer des fournisseurs de gaz et d'électricité tiers au capital de la nouvelle Société Ene'O : sur les 15,01 % détenus par les actionnaires minoritaires, 8,7 % appartiennent à la Société d'économie mixte de vente d'électricité et de gaz, d'investissement et d'exploitation en énergie et en services (Soregies), 3,6 % à Gaz de Bordeaux, société anonyme et 1,9 % à la Société d'électrification rurale du Carmausin (SERC), constituée sous la forme d'une société d'intérêt collectif agricole d'électricité (CRC Midi-Pyrénées, ROD 8 janvier 2010, *Commune de Carmaux*, n° 2.3.1).

<sup>24</sup> Par exemple, CRC Lorraine, ROD 7 octobre 2005, *Société d'économie mixte Trans Fensch*, n° 3.3.

<sup>25</sup> Rapport annuel pour l'année 2009 de la société Transdev, p. 16, [www.transdev.eu](http://www.transdev.eu)

<sup>26</sup> Statistiques établies par la *Fédération des entreprises publiques locales*, [www.lesepls.fr](http://www.lesepls.fr)

possède à elle seule 51 % du capital. Elle assure des missions de conseil et de mise à disposition de personnels par la voie contractuelle<sup>27</sup>. Le juge financier a souligné à plusieurs reprises la spécificité de cette situation, faisant d'un actionnaire minoritaire un « actionnaire privé de référence »<sup>28</sup> exerçant « une influence notable »<sup>29</sup> sur la société.

Les sociétés d'économie mixte locales sont l'une des formes les plus abouties d'un partenariat institutionnalisé entre personnes publiques et personnes privées. Elles permettent l'association des collectivités territoriales et de leurs groupements à d'autres acteurs qui leur apportent des financements ou leur savoir-faire technique, afin de réaliser des missions d'intérêt général<sup>30</sup>. Le caractère partenarial de la société ne semble pas, dès lors, devoir être remis en question. Pourtant, l'idée d'un partenariat entre les secteurs public et privé demeure fragile, car la société d'économie mixte locale est une structure partenariale intrinsèquement déséquilibrée.

## **II – La société d'économie mixte locale, une structure partenariale intrinsèquement déséquilibrée**

Les sociétés d'économie mixte locales sont créées par les collectivités territoriales et leurs groupements, pour réaliser des missions liées à la satisfaction de l'intérêt général. De cette spécificité, il résulte qu'elles favorisent le partenariat entre personnes du secteur public (A) et qu'elles sont dominées par les collectivités territoriales (B).

### **A – La société d'économie mixte locale, une structure favorisant le partenariat entre personnes du secteur public**

Sous couvert d'une mixité du capital social, les sociétés d'économie mixte locales ne sont souvent constituées qu'entre des collectivités territoriales et d'autres personnes publiques

---

<sup>27</sup> CRC Centre, ROD 7 avril 2005, *Société d'économie mixte des transports de l'agglomération orléanaise (SEMTAO)*. Allant dans le même sens, v. not. CRC Nord-Pas-de-Calais, ROD 12 février 2007, *Société d'économie mixte des transports urbains de la région de Valenciennes (SEMURVAL)*.

<sup>28</sup> CRC Rhône-Alpes, ROD 14 juin 2004, *Société d'économie mixte des transports publics de l'agglomération grenobloise (SEMITAG)*, n° 1.5.4.2.

<sup>29</sup> CRC Pays de la Loire, ROD 11 mai 2006, *Société d'économie mixte des transports en commun de l'agglomération nantaise (SEMITAN)*, n° 6.4.

<sup>30</sup> Les sociétés d'économie mixte locales peuvent être créées « pour réaliser des opérations d'aménagement, de construction, pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial, ou pour toute autre activité d'intérêt général » (article L. 1521-1 du code général des collectivités territoriales).

ou parapubliques, les actionnaires privés n'ayant un rôle purement symbolique dans la société<sup>31</sup>. Cette dérive de l'économie mixte locale est régulièrement soulignée par la Cour des comptes qui dénonce en particulier « une influence notable » des filiales de la Caisse des Dépôts<sup>32</sup>. Personnes morales de droit privé, elles favorisent l'émergence d'un actionnariat public indirect.

L'influence des personnes publiques est encore renforcée par une « pratique courante »<sup>33</sup> consistante à ce que des salariés du groupe achètent une ou plusieurs actions pour atteindre le minimum de sept actionnaires. Conçue pour satisfaire à l'exigence légale de l'actionnariat privé des sociétés<sup>34</sup>, cette pratique participe du mouvement de confusion entre l'actionnariat minoritaire et l'actionnariat privé des sociétés. Dans cette hypothèse, la détention d'une action par la personne privée correspond aux soucis de maintenir l'apparence d'un partenariat public-privé. Il arrive ainsi que plus de la moitié du nombre total des actionnaires appartienne au Groupe Caisse des Dépôts, ce qui tend à renforcer la confusion des pouvoirs au sein de la société<sup>35</sup>.

La multiplication des participations de la Caisse des Dépôts et Consignations et de ses principales filiales dans les sociétés d'économie mixte locales met en évidence plusieurs stratégies d'actionnariat. Sous couvert d'une participation directe de la Caisse, ce sont ses filiales qui deviennent parfois les partenaires indispensables des sociétés d'économie mixte locales, par la voie conventionnelle. Elles peuvent, par ailleurs, devenir des acteurs institutionnels fortement impliqués dans le fonctionnement de la société. Ces deux modalités d'actionnariat se conjuguent avec les prises de participations directes de la Caisse qui sont parfois très élevées<sup>36</sup>. Le développement de cette approche en réseau de l'économie mixte

---

<sup>31</sup> V. not. CRC Franche-Comté, ROD 6 janvier 2009, *Société d'équipement du département du Doubs (SEDD)*, n° 1.2.1 : la société est détenue par cinq collectivités territoriales et leurs groupements (55,14 % du capital), auquel s'ajoutent la Caisse des Dépôts et Consignations (16,42 %), des banques (23,5 %), la CCI du Doubs (3,1 %) et la société Automobiles Peugeot (1,7 %).

<sup>32</sup> CRC Pays de la Loire, ROD 11 mai 2006, *op. cit.*, n° 6.4.

<sup>33</sup> CRC Champagne-Ardenne, ROD 12 mai 2009, *Société d'économie mixte de Châlons-en-Champagne (SEMCHA)*, p. 4.

<sup>34</sup> « Une ou plusieurs personnes privées » doivent figurer parmi les actionnaires (article L. 1521-1 du code général des collectivités territoriales).

<sup>35</sup> CRC La Réunion, ROD 26 décembre 2005, *Société des transports départementaux (SOTRADER)*, n° 2 : quatre des sept actionnaires appartiennent au groupe Caisse des Dépôts et Consignations et deux employés du groupe ont, à titre personnel, souscrit des actions.

<sup>36</sup> V. not. CRC Île-de-France, ROD 8 novembre 2006, *Société anonyme immobilière d'économie mixte de Meaux* : la Caisse détient directement plus de 49,28 % du capital de la société, aux côtés de la Ville de Meaux (50,00 % du capital plus une action), ne laissant subsister qu'un actionnariat privé symbolique (0,72 % du capital moins une action).

locale a été critiqué par la Cour des comptes, car il est porteur de conflits d'intérêts dès lors que les actionnaires deviennent également les prestataires des sociétés<sup>37</sup>.

Le constat de l'origine quasi publique de la majorité du capital de certaines sociétés d'économie mixte locales<sup>38</sup> ne doit cependant pas jeter l'opprobre sur la formule dans son ensemble. Dans certaines sociétés d'économie mixte locales, l'actionnariat véritablement privé est très concentré et représente une part conséquente du capital social<sup>39</sup>. La société devient alors le support d'un partenariat public-privé institutionnalisé, un nombre restreint d'actionnaires privés ayant un intérêt à la réalisation de l'objet social.

Dans la majorité des situations, la société d'économie mixte locale favorise un partenariat entre les collectivités territoriales et d'autres personnes publiques ou appartenant au secteur public. *In fine*, elle permet aux collectivités territoriales d'intervenir dans le domaine économique en sollicitant directement ou indirectement l'appui de partenaires principalement publics, au sein d'une structure qu'elles dominent.

## **B – La société d'économie mixte locale, une structure dominée par les collectivités territoriales**

Les collectivités territoriales actionnaires de sociétés d'économie mixte locales ne se départissent pas totalement de leurs attributs de puissance publique lorsqu'elles deviennent actionnaires. Elles continuent à exercer une nette domination sur les sociétés, dans des conditions souvent éloignées du droit des sociétés. Celle-ci est perceptible à tous les stades de la vie sociale, depuis leur création jusqu'à leur disparition, ainsi que tout au long de leur vie sociale. Les sociétés apparaissent davantage comme des démembrements fonctionnels des collectivités territoriales que comme des structures véritablement autonomes. Les collectivités en prennent le contrôle et en dirigent l'activité dans leur intérêt premier. Leur importance dans l'économie mixte locale est hypertrophiée et entraîne un déséquilibre au sein de la société beaucoup plus important que celui pouvant exister au sein d'une société commerciale

---

<sup>37</sup> ARTHUIS (J), *op. cit.*, p. 21. La Cour des comptes note cependant la mise en place progressive de stratégies de « désimbrication » des participations détenues par le groupe, qu'elle appelle à approfondir (*id.*, p. 24).

<sup>38</sup> Pour les sociétés d'aménagement, la Cour des comptes constate une origine quasi publique de la plupart des sociétés contrôlées (Cour des comptes, Sociétés d'économie mixte locales d'aménagement et de construction, in *Rapport public annuel 1990*, Paris, Éditions du Journal officiel, 1990, p. 353).

<sup>39</sup> V. not. CRC Alsace, ROD 27 juillet 2007, *Société d'économie mixte des Sources de Soultzmatt* : la société est détenue à hauteur de 53 % par une commune, le solde appartenant à un ensemble d'actionnaires privés dont le Groupe Rivella, détenant à lui seul 44 %.

de droit commun. Les actionnaires minoritaires n'ont souvent qu'un rôle de représentation, leur présence s'apparentant à une simple exigence légale. Ce sont les collectivités territoriales qui déterminent l'activité des sociétés d'économie mixte locales, en maîtrisent l'organisation et bénéficient des contrôles renforcés sur les sociétés.

En premier lieu, détermination de l'objet social dépend étroitement des collectivités territoriales actionnaires, les sociétés d'économie mixte locales devant être créées dans leurs domaines de compétence et pour réaliser des missions liées à la satisfaction de l'intérêt général<sup>40</sup>. À l'inverse des sociétés commerciales classiques, les sociétés d'économie mixte locales ne sont pas créées, à titre principal, pour partager des bénéfices ou faire réaliser des économies aux associés, au sens de l'article 1832 du Code civil. Leur objet social reflète les compétences des collectivités territoriales actionnaires et elles ne peuvent exercer leurs activités que s'il existe un intérêt public local au sens de la jurisprudence *Ordre des avocats au barreau de Paris*<sup>41</sup>, alors même qu'elles n'ont pas la personnalité morale de droit public<sup>42</sup>. En deuxième lieu, les collectivités territoriales disposent de la majorité du capital social ainsi que des sièges dans les organes délibérants des sociétés<sup>43</sup>. Elles concentrent ainsi les pouvoirs d'administration et de direction des sociétés, ne laissant aux actionnaires qu'une marge de manœuvre limitée, se traduisant souvent par le seul pouvoir d'approbation de décisions adoptées unilatéralement par les actionnaires majoritaires<sup>44</sup>. En troisième et dernier lieu, les collectivités territoriales disposent, en compléments de leurs attributions d'actionnaires, de pouvoirs renforcés pour le contrôle de la société<sup>45</sup>, spécialement en cas de difficultés

---

<sup>40</sup> Article L. 1521-1 du code général des collectivités territoriales.

<sup>41</sup> CE, Ass., 31 mai 2006, *Ordre des avocats au barreau de Paris*, Rec. 272, RFDA, 2006, p. 1048 et s., concl. Casas.

<sup>42</sup> Condition classique de l'intervention des personnes publiques dans le domaine économique, la recherche d'un intérêt public local a été étendue aux sociétés d'économie mixte locales, personnes morales de droit privé, par le juge administratif (CE, 5 juillet 2010, *Syndicat national des agences de voyages (SNAV)*, Req. 308564., AJDA, 2001, p. 18 et s., confirmant CAA Nancy, 14 juin 2007, *Société anonyme d'économie mixte Reims champagne congrès expo*, Req. 06NC01474, AJDA, 2007, p. 1933 et s., note Clamour). Sur l'articulation entre les notions d'intérêt général et d'intérêt public local dans le domaine de l'économie mixte locale, v. not. BRAMERET (S), *Les relations des collectivités territoriales avec les sociétés d'économie mixte locales*, Thèse, Université Grenoble II, 2010, n° 192-209 (thèse en cours de publication à la LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public).

<sup>43</sup> Article L. 1522-1 du code général des collectivités territoriales.

<sup>44</sup> Il arrive fréquemment que le juge financier souligne « la faible implication des actionnaires privés » ainsi que « le peu d'autonomie des organes dirigeants par rapport [aux collectivités territoriales actionnaires] » (CRC Île-de-France, ROD 30 novembre 2005, *Société immobilière d'économie mixte de la région parisienne secteur sud-est (SEMISE)*, I).

<sup>45</sup> Le renforcement des prérogatives de contrôle des sociétés au profit de leurs actionnaires publics se matérialise par une obligation de transmission de documents permettant aux collectivités d'exercer des contrôles *a posteriori* de leurs activités (article L. 1524-5 du code général des collectivités territoriales).

financières de celles-ci<sup>46</sup>. De ce fait, les relations entre les collectivités territoriales et les sociétés d'économie mixte locales sont teintées d'un très fort *intuitu personae*, conduisant le plus souvent les collectivités territoriales à créer leur propre société pour réaliser une mission particulière plutôt qu'à recourir à une société préexistante dont elles ne maîtriseraient pas étroitement le fonctionnement<sup>47</sup>.

L'idée d'institutionnalisation d'un partenariat public-privé par le recours à l'économie mixte locale est, à bien des égards, mythique. Certes, l'intégration des collectivités dans les sociétés aux côtés d'actionnaires minoritaires accrédite l'idée d'une collaboration institutionnalisée. Mais la domination des actionnaires publics souligne le caractère à tout le moins déséquilibré de ce partenariat, ne serait-ce que par l'assimilation entre objet social et intérêt général. Le développement d'un véritable actionnariat privé des sociétés est par ailleurs fortement limité, les différents actionnaires poursuivant des intérêts parfois trop opposés. L'économie mixte locale doit alors être appréhendée comme une technique d'intervention publique indirecte dans le domaine économique, associant capitaux publics et, dans une certaine mesure, capitaux privés. Dans la pratique, elle semble davantage permettre la rencontre des collectivités territoriales avec un actionnariat financier, le plus souvent public ou para-public. Elle est en tout cas très éloignée de l'idée d'un partenariat technique associant l'expérience du secteur public à l'expertise du secteur privé.

---

<sup>46</sup> En particulier, la mise en œuvre du droit des procédures collectives peut être contrariée par les collectivités territoriales actionnaires, celles-ci s'immisçant dans les orientations stratégiques de l'entreprise en difficulté et bénéficiant de mécanismes de protection leur permettant d'influer sur le sort des contrats ou de certains biens de la société.

<sup>47</sup> Il arrive fréquemment que plusieurs sociétés d'économie mixte locales interviennent sur un même territoire. Ainsi, lorsque la Ville de Grenoble a souhaité procéder à l'aménagement de plusieurs quartiers de la ville, elle n'a pas fait appel aux services de la société d'économie mixte locale Territoire 38, dont elle détient environ 5 % du capital social, aux côtés du département. Elle a créé deux sociétés d'économie mixte locales distinctes, la société Grenoble 2000 (devenue Innovia) et la Société d'aménagement Grenoble Espace Sud (Sages).