

## LA SOCIETE D'ECONOMIE MIXTE A OPERATION PARTICULIERE (SEMOP)

Parmi les différents modes de gestion directe ou déléguée du service public de l'eau, les sociétés d'économie mixte à opération unique constituent une autre possibilité, appelée *gestion intermédiaire*.

### LE CADRE JURIDIQUE

Les sociétés d'économie mixte à opération unique ont été créées par la loi n° 2014-744 du 1<sup>er</sup> juillet 2014<sup>1</sup> et codifiées dans le code général des collectivités territoriales (CGCT) aux articles L. 1541-1 à L. 1541-3.

Les SEMOP sont des sociétés anonymes entrant dans la catégorie des entreprises publiques locales (EPL) au même titre que les sociétés d'économie mixte locales (SEML) et les sociétés publiques locales (SPL)<sup>2</sup>.

#### *Caractéristiques de la SEMOP, entreprise publique locale*

<b>SEMOP</b>	SA composée de deux actionnaires minimum, dont la part privée du capital social peut être majoritaire ; la présidence revient à l'actionnaire public. Collectivité territoriale : 34 % à 85 % Opérateurs économiques : au moins 15 %
--------------	--

C'est un outil<sup>3</sup> :

- Rénové voire innovant au regard des gestions en régie qui ont montré leurs limites et les expériences passées de la gestion en DSP ;
- Qui permet un réel contrôle démocratique des conditions d'exercice du service public (présidence du conseil d'administration ou de surveillance, minorité de blocage, pacte d'actionnaires, perception de dividendes...) ;
- Qui améliore pour l'utilisateur le coût du service notamment dans les déchets et l'eau ;
- Qui conserve le savoir-faire et l'innovation du secteur privé ;
- Qui permet de mutualiser les moyens humains de l'autorité organisatrice et des acteurs privés.

Entre régie et concession existe une troisième voie depuis la loi de 2014, qui peut concilier les attentes des élus partagés entre une gestion publique directe et une gestion externalisée : la SEMOP. Qualifiée par des juristes de « quasi-régie », elle peut constituer une voie de consensus dans une vague de remunicipalisation des services.

La SEMOP peut être constituée pour :

- la réalisation d'une opération de construction, de développement du logement ou d'aménagement ;
- la gestion d'un service public, pouvant inclure la construction des ouvrages ou l'acquisition des biens nécessaires au service ;
- toute autre opération d'intérêt général relevant de la compétence de la collectivité territoriale.

<sup>1</sup> Permettant la création de sociétés d'économie mixte à opération unique (SEMOP).

<sup>2</sup> SPL : capital 100% public ; SEM : capital au-moins 50 % public ; l'opérateur privé a au-moins 15 % du capital ; SEMOP : capital au-moins 34 % public ; l'opérateur privé a au-moins 15 % du capital.

<sup>3</sup> Selon le rapport de la commission des lois à l'occasion de l'examen de la loi sur les SEMOP.

## LA COUR DES COMPTES ET LES SEM LOCALES<sup>4</sup>

Dans un rapport récent remis aux parlementaires dans le cadre de sa mission d'assistance, la Cour des comptes considère que « *si les SEM sont traditionnellement présentées comme des sociétés très contrôlées, l'effectivité et la portée de ces contrôles doivent être relativisées : ils sont peu assortis de sanctions et ne sont plus adaptés au fonctionnement actuel des SEM. Ainsi, le manque de transparence à l'égard des assemblées délibérantes des collectivités actionnaires est patent, alors même que les SEM développent de plus en plus leurs activités en dehors du cadre et des objectifs qui avaient présidé à leur création* ».

Dans ce contexte, la Cour estime que « *les collectivités ont intérêt à utiliser toute la palette des statuts d'entreprise publique à leur disposition – SEM, SPL et SEMOP – mais à privilégier, partout où leur projet le permet, les statuts de SPL ou de SEMOP* »<sup>5</sup>.

## L'INTERET DE CE MODE DE GESTION

La SEMOP outil de portage d'une activité, favorise la recherche d'un équilibre par la convergence des intérêts. L'intérêt public est constitué notamment par une gouvernance partagée, le rôle renforcé des élus dans la prise de décision et par une approché renouvelée de la relation à l'utilisateur (le suivi par exemple des réclamations des usagers). C'est pour les deux actionnaires, l'occasion de développer des relations partenariales équilibrées.

Le nombre de sièges au conseil d'administration dépend du pacte d'actionnaires, la collectivité territoriale disposant *a minima* d'une minorité de blocage, quelle que soit sa part au capital social. En cas de désaccords, la voix du président du conseil d'administration est prépondérante.

Le pacte d'actionnaires peut garantir le dernier mot à l'actionnaire public et prévoir des procédures ou modalités d'organisation propres à préserver les intérêts de la personne publique actionnaire, donc du service public. A Chartres et à Dôle par exemple, un comité d'engagement préalable se prononce sur la programmation et l'engagement des travaux ; un nouveau mode de fonctionnement a été mis en place à Dôle avec des réunions techniques hebdomadaires et un comité de direction mensuel réunissant la SEMOP et les services de la collectivité.

Le directeur général de la société qui est un salarié de l'opérateur est nommé par le conseil d'administration présidé par un élu. Un directeur général adjoint peut être un agent détaché de l'autorité organisatrice et accompagner la fonction des élus. D'autres personnels de la collectivité peuvent également être détachés ou mis à la disposition à la SEMOP.

La SEMOP étant une société anonyme, elle ne peut se substituer à la collectivité ni se voir transférer tout ou partie de ses prérogatives. La collectivité demeure l'autorité organisatrice.

## LA SITUATION DES ELUS

Les élus administrateurs des SEMOP ne sont pas considérés comme des « *entrepreneurs de services municipaux* », au sens du code électoral, mais comme des mandataires sociaux, dispositif destiné à les

<sup>4</sup> Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale – mai 2019. L'instruction a porté sur les seules SEM, excluant de ce fait les SPL et les SEMOP, et s'est limitée aux SEM du territoire métropolitain.

<sup>5</sup> « Recommandation n° 9 : Utiliser à plein les possibilités offertes par les statuts de SPL et de SEMOP, dans la mesure où ils ont été créés pour tenir compte du droit européen en conservant la souplesse d'utilisation qui était celle des SEM à l'origine ».

protéger contre le risque de prise illégale d'intérêts<sup>6</sup>. L'élu mandataire représentant une collectivité ou un groupement dans les instances d'une société d'économie mixte bénéficie d'une responsabilité personnelle limitée aux infractions qu'il commettrait portant atteinte à l'ordre public économique ou à la probité publique<sup>7</sup>.

Une palette de dispositions garantit aux élus un contrôle permanent :

- la présidence de la SEMOP exercée de droit par un élu,
- la liberté pour la collectivité et l'opérateur de choisir d'être ou non majoritaire au capital,
- la minorité de blocage garantit aux élus si la collectivité décide d'être minoritaire,
- l'existence de clauses statutaires ou d'un pacte d'actionnaires permettant à la collectivité de bénéficier d'un pouvoir décisionnel renforcé en matière de choix stratégiques,
- un reporting assuré aux élus, comme c'est le cas pour toutes les entreprises publiques locales : rapport annuel des administrateurs, rapport du délégataire...

## SYNTHESE

Si le montage en SEMOP permet de partager les risques, à hauteur de la participation au capital de chaque actionnaire, il permet également de partager les bénéfices réalisés. Il participe à instaurer un dialogue conciliant les intérêts publics et privés. IL facilite la transparence au regard de la présentation des informations au conseil d'administration où siègent des élus. Ce modèle souligne la capacité à associer deux parties aux logiques différentes, dans une approche rénovée de la gestion du service public, s'agissant par exemple de l'eau.

Modèle répandu en Europe (Allemagne, Italie ou Espagne) où elles sont principalement utilisées dans l'environnement (eau, énergie, déchets), la mobilité et pour la réalisation de grandes infrastructures, le modèle des SEMOP a été décliné en France dans plusieurs domaines<sup>8</sup>. L'annexe 1 dresse un état des secteurs d'activité dans lesquels la gestion en SEMOP a été retenue.

*La SEMOP repose sur le compromis, tout procède de concessions mutuelles, un partage des rôles, des risques et des gains fondant une gouvernance de confiance. Ainsi, si la loi laisse aux élus le choix de détenir de 34 % à 85 % du capital, nombre d'entre eux ont opté pour la minorité. C'est également une garantie de rentabilité, essentielle à l'engagement de l'acteur économique.*

<sup>6</sup> Article L. 1524-5 du CGCT.

<sup>7</sup> Circulaire n° 2003-02 G3/12-02-2003 du 12 février 2003 de la direction générale des affaires criminelles et des grâces - Présentation des principales infractions susceptibles d'être commises au sein des sociétés d'économie mixtes locales - orientation de politique pénale.

<sup>8</sup> Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (« NOTRe ») : les SEM d'aménagement à opération unique, les SEMOP « ports fluviaux » ; loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte : les SEMOP hydroélectriques ; loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain : SEMOP « Gare du Nord 2024 ».

## EXEMPLES DE MISE EN ŒUVRE DANS LE DOMAINE DE L'EAU

Les SEMOP se sont notamment créées dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, comme par exemple à Dole aux côtés de Suez, fin 2015, à Chartres en janvier 2016 avec Aqualter, à Saint-Affrique avec la Saur en 2018 ou encore à Dijon en 2019 avec SUEZ etc ( Cf. annexe 2).

Selon l'autorité organisatrice, deux ans après la création de Dolea, la SEMOP offre selon ses actionnaires « *une prise de décision accélérée, un fonctionnement assoupli, des canalisations rénovées, un prix de l'eau diminué de 6,2 %, et une rentabilité de 4 % profitable aux deux partenaires* ».

Alain Bellami, vice-président de Chartres métropole et président de la SEMOP, considère « *la SEMOP s'est révélée le compromis idéal* », les élus souhaitant « *ne pas – ou plus – perdre la maîtrise de la compétence ni laisser à un tiers la clé de leurs réseaux, sans pour autant investir dans les ressources et techniques indispensables à la prestation* ».

Ces expériences présentent comme dénominateur commun le souhait d'un renforcement de l'autorité organisatrice, la maîtrise de la rentabilité et le pilotage renforcé du service de l'eau. La durée des contrats est comprise entre 8 et 15 ans ; l'actionariat public s'établit entre 40 et 49 %.

La SEMOP, c'est :

- Un outil tirant les conclusions des dysfonctionnements constatés en partenariat public-privé (PPP), une alternative à la gestion en régie et à la gestion externalisée classique
- Un actionnaire public unique qui détient *a minima* la minorité de blocage, un actionnaire opérateur privé unique sélectionné à l'issue d'une procédure de publicité et de mise en concurrence, la présidence assurée par un élu, une intervention territorialement délimitée et une durée de vie limitée à l'exécution d'un contrat. Les collectivités bénéficient de l'expertise, des ressources financières, techniques et humaines d'un opérateur tout en disposant d'une réelle maîtrise publique.

→ *Une société dédiée à un projet, créée pour la mise en œuvre d'un contrat permettant de sélectionner à la fois un opérateur et un actionnaire, dans laquelle la collectivité est coactionnaire, offrant aux collectivités un contrôle accru et leur permettant de bénéficier de l'expertise et de l'innovation du secteur privé ;*

→ *Un partenariat qui conforte le rôle d'autorité organisatrice, confie l'opérationnel au privé et procure à chacun un bénéfice.*

**Site de la fédération des entreprises publiques locales :**

<https://www.lesepl.fr/>

**ANNEXE 1 : DES SEMOP EXPERIMENTEES DANS CINQ SECTEURS D'ACTIVITE**

Domaine	Collectivité
<b><i>Eau et assainissement</i></b>	Vendôme (syndicat) Fécamp Chartres Métropole Agglomération Pays Basque Dijon Métropole Dôle Dinan Agglomération La Seyne sur Mer Saint-Affrique La Possession Sète SIAAP (usine d'épuration Seine Amont)
<b><i>Equipements publics / Numérique</i></b>	Ville de Béthune Département des Yvelines Département des Landes Laruns SIVU Pôle Santé Bien-Etre Les Fumades Ribérac Grenoble-Alpes Métropole Ruffec Limoges CC du Bazadais CC du Confolentais
<b><i>Aménagement</i></b>	Gare du Nord Aulnay-sous-Bois Châteauroux
<b><i>Energie</i></b>	Grand Périgueux Communauté de communes du pays de Gex Dijon Métropole SPL Territoire d'innovation Clermont-Ferrand Tours Smictom du Sud Est Eurométropole de Strasbourg
<b><i>Equipements portuaires / Transports</i></b>	Leucate CA Caux Vallée CCI Territoriale Alsace Eurométropole Syndicat mixte Europor Syndicat Mixte Port Fluvial Hérault Méditerranée SMO Ports Lorrains

	Flaine Collectivité territoriale de Corse Eurométropole de Strasbourg
--	---

## ANNEXE 2 : LA SEMOP ET L'EAU, QUELQUES ILLUSTRATIONS

Dénomination	Secteur d'activité	Caractéristiques
<b>CHARTRES MÉTROPOLÉ EAU</b>	DSP production et la distribution d'eau potable	Actionnaire opérateur économique : Aqualter (CDC) Capital : 1 M € / Montant prévisionnel total de la convention : 90 M € Durée du contrat : 10 ans
<b>CHARTRES MÉTROPOLÉ ASSAINISSEMENT</b>	DSP assainissement des eaux usées – gestion du fonctionnement des stations d'épuration de Chartres Métropole, entretien et modernisation des réseaux à compter du 1er janvier 2018)	Actionnaire opérateur économique : Aqualter Exploitation (CDC) – Choix validé le 26 octobre 2017 Capital : 1,5 M € Aqualter Exploitation : 60 % / Chartres Métropole : 40 % Valeur totale : 44 529 407,66 euros Programme d'investissements de 15,1 millions d'euros Durée du contrat : 8 ans CA composé de 10 sièges dont 4 pour Chartres Métropole et 6 pour Aqualter Exploitation
<b>DOLÉA-EAU</b>	DSP collecte et distribution d'eau potable	Capital : 408 K € Suez : 51% (3 administrateurs) / Commune : 49% (3 administrateurs) Durée du contrat : 13 ans / Investissement : 5 M €
<b>SEMOP La Seynoise des eaux</b> (La Seyne-sur-Mer)	DSP exploitation de la distribution d'eau potable : gestion et exploitation du service de distribution de l'eau potable sur le territoire de la commune, incluant les travaux patrimoniaux et fonctionnels - Signature du contrat le 11/10/2017, notification le 12 octobre 2017	Actionnaire opérateur économique : SEERC (SUEZ) Capital : SEERC : 65 % / Commune : 35 % Valeur contrat : 70 000 000 euros (hors TVA) / durée 12 ans (Début : 15 octobre 2017 - Fin : 31 décembre 2029) - CA composé de 9 sièges dont 4 pour la Ville + conseil consultatif
<b>SAINT AFF'O</b> (Ville de Saint-Affrique)	Concession de service public de l'eau potable	Actionnaire opérateur économique : SAUR Capital : 300 000 € - SAUR : 60 % (180 000 €) / Commune : 40 % (120 000 €) Valeur contrat : 11 810 610 euros (hors TVA) / durée 15 ans
<b>Eaux de La Possession</b> (Ville de La Possession- 974)	Concession de service public de l'eau potable	Actionnaire opérateur économique : RUNEO (VEOLIA) Capital : RUNEO : 51 % / Commune : 49 % Durée 10 ans - CA composé de 6 membres : 3 pour la Commune et 3 pour RUNEO
<b>L'EAU D'ISSANKA</b> (Sète)	DSP production et distribution d'eau potable	Capital : 600 000 EUR Valeur contrat : 42 500 000 € HT / Durée : 10 ans
<b>EAU DE DIJON</b>	DSP eau et assainissement	Actionnaire opérateur économique : SUEZ



**SEDIF**  
SERVICE PUBLIC DE L'EAU

Mission 2023 – SEDIF mars 2021  
Fiche sur la SEMOP

		Capital : SUEZ : 51 % / Dijon métropole : 49 % Durée 9 ans
--	--	---



