

🏠 Environnement Magazine › Eau › Les Semop trouveront-elles leur place dans l'eau ?

Gouvernance

Les Semop trouveront-t-elles leur place dans l'eau ?

Plusieurs sociétés d'économie mixte à opération unique ont fait leur apparition dans l'eau et l'assainissement. Cet instrument, souvent présenté comme une voie médiane entre régie et DSP, ne constitue pas en soi un mode de gestion mais un mode de gouvernance.



Les sociétés d'économie mixte à opération unique (Semop), créées par la loi du 1er juillet 2014, sont venues compléter la famille des entreprises publiques locales françaises aux côtés des SEM classiques (sociétés d'économie mixte) et des SPL (sociétés publiques locales). Les plus anciennes, les SEM, sont des sociétés anonymes à capitaux mixtes créées par des collectivités locales qui détiennent plus

de 50 % du capital (jusqu'à 85 %). Elles comptent au moins deux actionnaires, dont au minimum une personne de droit privé. Dans l'eau et l'assainissement, il existe actuellement treize SEM. D'autres, plus anciennes, se sont récemment transformées en SPL, comme la Semerap, créée en 1975 dans le Puy-de-Dôme, ou la Semea, fondée en 1986, dans le Grand Angoulême. Ces SPL sont détenues à 100 % par les collectivités locales. Elles doivent compter au moins deux actionnaires. Considérées comme des opérateurs internes, elles sont exemptées de mise en concurrence. Leurs interventions se font au profit de leurs seuls actionnaires. Plusieurs SPL ont été créés dans le secteur, comme Eau du Ponant, fondée à l'initiative de quatre collectivités du Finistère, dont Brest Métropole.

Le petit dernier de ces outils, la Semop, a été présenté lors des débats parlementaires qui ont présidé à sa création comme un nouvel instrument de gouvernance « *qui allie les valeurs de la gestion directe et les atouts de la gestion déléguée* ». Tout en profitant du savoir-faire du secteur privé, les élus sont en prise directe avec les réalités de l'exécution du contrat et disposent d'un pouvoir de codécision. L'originalité de la Semop est son objet restreint : elle intervient dans le cadre exclusif de l'unique contrat passé avec son actionnaire public. Elle est dissoute de plein droit au terme du contrat, ou à la réalisation ou à l'expiration de son objet. Il faut au moins deux actionnaires : l'un public, l'autre privé. Au contraire d'une SEM classique, l'actionnaire public d'une Semop peut être minoritaire (le capital détenu par la collectivité doit être compris entre 34 et 85 %). Pour garantir son influence, la loi a prévu que la collectivité dispose a minima d'une minorité de blocage. De plus, la présidence du conseil d'administration ou du conseil de surveillance est, de droit, assurée par un de ses représentants.

En pratique, la collectivité lance un appel d'offres unique avant la constitution de la société pour choisir l'actionnaire opérateur qui aura la charge d'exécuter le contrat attribué à la Semop. « *Ce procédé évite d'avoir à constituer une SEM avec un partenaire, puis de la mettre en concurrence dans le cadre de la procédure contractuelle retenue* », souligne Eric Mourot, directeur juridique au cabinet Espelia. La sélection de

l'actionnaire opérateur économique se fait au terme d'une procédure qui est fonction du type de marché qui sera conclu entre la société et la personne publique : délégation de service public (DSP), marché public, concession de travaux ou d'aménagement. Il ne faut donc pas confondre l'outil Semop et le mode de gestion. « *La Semop est un mode de gouvernance*, précise Bertrand Camus, directeur général de Suez Eau France. *Son atout, c'est l'association des pouvoirs publics locaux aux prises de décisions et la transparence. Elle formalise un pilotage au fil de l'eau, bien au-delà d'un reporting réalisé une à deux fois par an. C'est donc un modèle intéressant, qui correspond d'ailleurs à des formes contractuelles existant à l'étranger : Mixtas en Espagne, Alliances en Australie... Pour autant, il n'est pas nécessairement besoin d'opter pour une Semop pour mettre en œuvre une gouvernance rénovée. Cet outil doit être appréhendé comme un instrument parmi d'autres.* »

Dans l'eau et l'assainissement, on compte actuellement quatre Semop en activité, toutes titulaires d'un contrat de délégation de service public : deux à Dole (Doléa Eau et Doléa Assainissement), une à Chartres (Chartres métropole Eau), une à Sète (L'eau d'Issanka). Le nombre est modeste comparé aux 800 DSP remises en concurrence chaque année dans ce secteur. Mais dans un contexte où la gestion déléguée est de plus en plus chahutée (localement, les renouvellements de contrat font presque systématiquement débat, certains élus et associations réclamant toujours un retour en régie), la Semop incarne une sorte d'itinéraire bis. « *Elle bénéficie des atouts classiques propres à ce mode de réalisation des projets publics, notamment en termes de financement ; elle peut permettre de rendre plus "admissible" le recours au PPP pour les collectivités, du fait de leur qualité de coactionnaire du titulaire et de cocontractant qui leur offre un panel élargi d'outils de suivi*, relève Modeste Marques, avocat associé au cabinet GB2A, auteur d'une note juridique de juin 2016 qui fait un point d'étape sur les Semop. *La Semop constitue une alternative crédible et acceptable à la mise en régie d'un certain nombre de services publics, notamment s'agissant du domaine de l'eau. Elle préserve la possibilité pour les collectivités de poursuivre l'externalisation de leur gestion afin de bénéficier de l'expertise du secteur privé* », poursuit l'avocat. La Semop pourrait-elle n'être qu'un alibi pour faire « passer la pilule » de la DSP comme l'affirment les partisans de la régie ? Ce n'est en tout cas pas la vision des élus qui l'ont expérimentée. Sans chercher à trancher le débat, on constate que des voix peu susceptibles d'a priori en faveur de l'un ou l'autre des modes de gestion ont un avis mesuré. « *Avec le mélange des genres, il existe un risque de conflits d'intérêts pour les élus et leurs services*, avance Régis Taisne, adjoint au chef du département eau et assainissement à la FNCCR. *Comment réagira la collectivité si la performance attendue n'est pas au rendez-vous ou s'il y a dérive des coûts ? Se comportera-t-elle en actionnaire ou demandera-t-elle des comptes à l'opérateur comme elle le ferait dans une DSP classique ?* »

Pour l'instant, ces questions n'effleurent pas les élus concernés qui tirent tous un bilan favorable des premiers mois de mise en œuvre de leurs Semop. A Dole, la ville a lancé deux appels d'offres conjoints pour l'eau et l'assainissement pour un montant cumulé de 67 millions d'euros. La transition s'est faite dans la continuité, le délégataire sortant, Suez, étant le partenaire sélectionné pour constituer les deux Semop, entrées en activité le 1er janvier 2016. Au préalable, la ville avait mené, avec le cabinet Sémaphores, une étude comparative entre les différentes formes juridiques : DSP, SPL, SEM, régie, etc. « *La DSP, telle qu'elle est pratiquée depuis des années, n'est plus acceptée par nos concitoyens, qui constatent que les élus ont perdu la main sur ces enjeux. La régie n'est souvent qu'une municipalisation de façade s'appuyant sur le savoir-faire de grandes entreprises : la réalité, c'est qu'il est très compliqué de retrouver un niveau de compétence, d'acquiescer les outils... D'où le choix pour Dole de la SemopP, qui combine ces deux options en ne retenant que leurs avantages respectifs* », explique le maire, Jean-Marie Sermier.

Les deux Semop ont une durée de vie de treize ans. La ville détient 49 % des parts. « *Ce choix est lié à des motifs fiscaux et de management, justifie Jean-Marie Sermier. Il n'est de toute façon pas nécessaire que la ville soit majoritaire car nous siégeons à égalité aux conseils d'administration et que la présidence est assurée par un élu. La collectivité est donc au cœur de la décision.* » Quatorze collaborateurs ont été détachés par Suez. Plusieurs grands chantiers sont au programme : remplacement de 600 branchements d'eau et de 12 km de canalisations, développement d'une surveillance en temps réel du réseau de distribution pour limiter les pertes d'eau, installation de 12 000 compteurs de télérelève avant la fin de l'année, travaux de modernisation sur le réseau d'assainissement afin de protéger la biodiversité du Doubs. Au total, 5 millions d'euros d'investissement sont prévus sur le réseau d'eau potable et 8 millions sur le réseau d'assainissement.

Historiquement, pour l'eau potable, le territoire de Chartres métropole était partagé entre gestion déléguée (à Veolia, présent depuis près de quatre-vingts ans) sur la zone urbaine et gestion directe sur les communes rurales. « *La Semop est apparue comme un cadre intermédiaire conciliant les positions des élus urbains et ruraux, attachés chacun à leur mode de gestion. Elle nous permet d'avoir la main sur le contrôle financier et technique, sans en supporter la gestion* », résume Alain Bellamy, vice-président chargé de l'eau et de l'assainissement. La communauté d'agglomération a choisi Alteau, filiale d'Aqualter, une PME locale de 200 salariés. D'après l'élu, l'avantage de la proposition de ce candidat par rapport aux autres offres en lice, celles de Nantaise des eaux (filiale de Suez) et de Veolia, résidait dans le retour des biens et d'outils métiers à la collectivité à l'issue de la Semop. « *Notre credo, c'est une exploitation partagée synonyme de rapports de confiance, une gouvernance associant la collectivité aux décisions, un fonctionnement basé sur un dialogue permanent car les dispositions contractuelles ne peuvent pas prévoir l'ensemble des événements qui se produiront au cours de la vie d'un contrat. L'outil Semop répond à cette philosophie, affirme Loïc Darcel, président d'Aqualter. Notre approche vise également à transférer à la collectivité, en fin de contrat, l'ensemble du système d'informations (bases de données et progiciels).* »

Entrée en activité au 1er janvier 2016 pour dix ans, la Semop gère pour l'instant la distribution d'eau dans douze communes, ainsi que la production de l'eau. Au 1er janvier 2018, elle desservira l'ensemble des quarante-cinq communes (puis, dans le courant de l'année, vingt communes supplémentaires qui vont entrer dans le périmètre de l'agglomération). Le contrat prévoit 12,8 millions d'euros d'investissements concernant en particulier la télérelève pour 47 000 compteurs, la réfection des châteaux d'eau, le remplacement des canalisations en plomb... Cas très particulier de cette opération : la collectivité a lancé un appel d'offre à prix fixé. La compétition s'est donc faite les autres aspects. Ce choix est peu courant, mais il n'est pas propre aux Semop. Chartres métropole a d'ailleurs récidivé lors d'une récente consultation pour déléguer l'assainissement, également dans le cadre d'une Semop. Le démarrage est prévu au 1er janvier prochain, pour huit ans.

A Sète, c'est Suez qui a décroché la timbale, au détriment de Veolia, délégataire depuis trente ans. La gestion du service de l'eau a été confiée depuis le 1er février de cette année, pour dix ans, à la Semop L'eau d'Issanka, dont la ville possède 40 %. Les motivations des élus sont similaires à celles de Dole et Chartres métropole. « *La technicité avérée de ce service (gestion de la distribution, mais aussi d'une usine de traitement d'eau) exige un savoir-faire que nous n'avons pas pour revenir à une gestion entièrement publique. Mais nous voulions être associé réellement à la gestion* », explique Jean-Claude Gros, conseiller municipal chargé du cycle de l'eau. Sont prévus 10 millions d'euros d'investissements pour améliorer le rendement (objectif contractuel de passer de 81 à 88 %, via notamment l'amélioration de la sectorisation et la mise en place d'un système d'écoute en continu des canalisations), développer la télérelève,

sécuriser l'adduction. En prime, dès 2017, le prix de l'eau à Sète baisse de 10 %.

Ailleurs, d'autres consultations ont été lancées pour des Semop dans l'eau et l'assainissement. C'est le cas au Siaap, pour l'exploitation de la station d'épuration Seine-amont de Valenton (capacité de 2 600 000 EH), mais il s'agit cette fois d'un marché public de prestation de services. La mission était confiée jusque-là à une filiale de Suez, Sequaris, dans le cadre d'un marché d'exploitation expirant en mars 2018. Un rapport présenté par Belaïde Bedreddine, le président, au conseil d'administration du syndicat en juin 2016, indique que la disposition « Siaap minoritaire au capital de la Semop » est privilégiée « *car elle permet, pour le Siaap, de minimiser son risque, notamment financier, et de positionner l'opérateur privé en exécutant "responsable" opérationnel de la réalisation de la prestation de service, ce qui est sa vocation première* ». L'information a fuité au début de l'été sur le lauréat de l'appel d'offres : contre toute attente, Veolia aurait dammé le pion à Suez.

Durant la période estivale, on devrait aussi connaître le nom du candidat retenu par la commune de La Seyne-sur-Mer, dans le Var, pour sa Semop sur l'eau. Peu après, ce sera le tour de la commune de Sainte-Affrique, dans l'Aveyron, dont l'appel d'offres pour une concession pour le service d'eau potable avec création d'une Semop s'est clôt le 10 juillet. En revanche, la communauté d'agglomération Pays basque a fait marche arrière pour la gestion de l'assainissement collectif, projet lancé par l'ancienne communauté d'agglomération Sud Pays basque, qui depuis a fusionné avec neuf autres intercommunalités. La procédure a été déclarée sans suite et la réflexion est relancée, à l'échelle de la nouvelle intercommunalité, sur un schéma d'organisation des services d'eau et d'assainissement à l'échéance 2020.

Fabienne Nedey

Chiffres

Il existe actuellement 1250 entreprises publiques locales en France : un peu moins de 1000 SEM, 250 SPL et 9 Semop (chiffre qui devrait passer à 20 d'ici à la fin de l'année). Environ 60 entreprises locales se créent en moyenne chaque année.



« La Semop, un modèle qui prend ses marques »

3 questions à... Florian Poirier, responsable du pôle collectivités territoriales à la Fédération des EPL

Quelle place occupe l'outil Semop, trois ans après sa création ? Ce qui manquait dans le dispositif français, aux côtés des SEM et des SPL, c'était un instrument permettant une coopération entre une collectivité publique et un industriel. La délégation de service public est un outil de coopération purement contractuel qui n'offre pas vraiment aux élus l'occasion d'être acteurs, de participer à la définition de la stratégie et des priorités d'investissement. La gouvernance partagée est le ciment de la Semop. C'est une réalité, même si la collectivité n'est pas actionnaire majoritaire. De ce point de vue, l'outil a fait ses preuves. A Dole ou à Chartres, les élus sont satisfaits d'avoir repris la main sur ces services publics, dans le cadre d'une logique de cogouvernance et d'un schéma de transparence accrue. Et en termes de bilan chiffré ? Le mouvement est lancé avec 9 Semop en activité et une trentaine de projets, dont une dizaine dans l'eau et l'assainissement. D'ici à la fin de l'année, on passera à 20 Semop constituées. Le rythme de développement s'accroît, après un démarrage marqué par une phase d'expectative. Les élus attendaient les premières références. Il faut noter que la décision de créer une Semop, surtout dans l'eau, est souvent liée à l'opportunité d'une fin de contrat. Cela fournit l'occasion aux élus de

s'interroger sur le service public de l'eau ou de l'assainissement qu'ils veulent pour demain et d'étudier les avantages comparés de la DSP, de la régie, d'une SPL, d'une Semop... Quels enseignements peut-on tirer du retour d'expérience des collectivités qui se sont lancées ? Comme pour tout ce qui est nouveau, il y a une phase d'apprentissage. Elle concerne surtout deux aspects clés. La mise en concurrence très particulière, qui conduit à procéder, en même temps, au choix du partenaire économique et à l'attribution du contrat à l'entité créée pour l'exécuter. Il convient en outre d'acquérir une expertise pour pouvoir juger de la bonne gestion du service. Cependant, je crois que cet élément est de toute façon devenu primordial pour tout service d'eau ou d'assainissement, quel que soit le modèle d'organisation choisi.



Un bilan très positif

L'expérience d'Alain Bellamy, vice-président chargé de l'eau et de l'assainissement à Chartres métropole

« Au terme de la première année de fonctionnement, le bilan est très positif. La collectivité est actionnaire minoritaire (à hauteur de 40 %) parce que nous voulions que l'opérateur se sente pleinement responsable. Mais nos positions sont décisives, du fait du dispositif de la minorité de blocage, en particulier au sein du comité chargé de la validation des investissements de plus de 25 000 euros. Au plan relationnel, les choses se passent très bien. En ce qui concerne les ressources humaines, la plupart des salariés de Veolia affectés à l'ancien contrat ont rejoint Alteau. Quelques-uns ont refusé le transfert, comme ils en ont le droit, ce qui a donné lieu à un conflit entre eux et Veolia, tranché à ma connaissance par le tribunal des prud'hommes. En matière économique, le résultat du premier exercice est légèrement supérieur au prévisionnel. Les dividendes se répartissent au prorata de la participation : cela représente 200 000 euros reversés au budget général de Chartres métropole pour 2016. »

Mode d'emploi de la préparation de l'appel d'offres en Semop

La collectivité doit déterminer, au préalable, ses besoins et définir les principales caractéristiques de la future société. L'appel public à la concurrence doit comporter un "document de préfiguration" de la Semop détaillant précisément l'objet du contrat, la nature et le contenu du projet dont l'exécution sera confiée à la société, le coût prévisionnel de l'opération, le régime juridique du contrat à conclure entre la personne publique et la future société, la part de capital que la collectivité souhaite détenir, les règles de gouvernance et modalités de contrôle dont elle veut disposer sur l'activité de la société...

Plus d'infos sur : [Gestion de l'eau](#) • [Eau potable](#) • [Assainissement collectif](#) • [Réseaux d'eau \(potable et d'assainissement\) et hydraulique](#) • [Droit de l'eau](#) • [Politiques publiques](#)

F R P P H Q W D I J H V # 3 , #

