

**RNA du 21 novembre 2017 :
« Aménager les villes moyennes, au cœur de la cohésion des territoires »**

**Compte-rendu du GT 1 - « L'aménagement urbain en coproduction public-privé »
Thématique de cette séance : la SEMOP en aménagement**

La SEM à opération unique (SEMOP) a été créée récemment par la loi du 1er juillet 2014, à côté des structures commerciales classiques ouvertes aux personnes publiques (SEM locale ou SPL). Accompagnant la mise en place d'une concession d'aménagement, la SEMOP permet à la collectivité de créer une structure ad hoc associant notamment la commune/l'intercommunalité et l'aménageur, seul ou en groupement, qui est chargée de la réalisation d'une opération d'aménagement. D'abord mobilisée dans le cadre de la gestion de services publics (alternative à mi-chemin entre la régie et la DSP), la SEM à opération unique entre aujourd'hui dans le paysage de l'aménagement.

Au travers du témoignage des 2 premières SEMOP en aménagement en France, cette séance de « décryptage » a permis de mieux connaître cet outil et d'en dégager quelques points-clés et les marges de négociation. De nombreuses questions se posent, notamment :

- Qu'est-ce qu'une SEMOP ? Comment ont-elles été montées en aménagement ?
- Quelles sont les stratégies et les attentes des collectivités locales vis-à-vis d'une SEMOP ?
- Du point de vue des aménageurs, quels sont les intérêts et les limites de constituer une SEMOP (au-delà de l'accès au foncier) ? Dans quel contexte la SEMOP paraît-elle adaptée ?
- Quelle(s) gouvernance(s) des projets urbains en SEMOP ? Quels sont les modèles économiques des SEMOP ? En SEMOP, quels éléments relèvent de la structure 'corporate' ? Quels éléments relèvent du contrat ?

Interventions de :

- **La SEMOP de l'îlot Foch-Sully à Roanne (Loire)**
 - Céline Aurelle-Heduy, Ville de Roanne, responsable du Pôle urbanisme foncier et commerces
 - Nicolas BAUME, SERL (aménageur), Directeur général de la SEMOP et chargé d'affaires référent
- **La SEMOP de l'écoquartier Ecole Centrale à Châtenay-Malabry (Hauts-de-Seine)**
 - Aurélie DECOSSIN, Ville de Châtenay-Malabry, responsable de la Division des Affaires Juridiques,

- **Brigitte OUTREY, Eiffage Aménagement, présidente du directoire de la SEMOP et directrice de l'aménagement**
- **Les mises en perspective économique et juridique :**
 - **Laurence ROUX, Responsable du Service Stratégie et Ingénierie financière, SCET,**
 - **Marion DELAIGUE, Avocat associé, Latournerie Wolfrom Avocats**

La SEMOP de l'îlot Foch-Sully, du point de vue de la ville Céline Aurelle-Heduy, Ville de Roanne

Roanne est une ville de 36 000 habitants dans une agglomération de 100 000 habitants (40 communes), située à 1h30 de Lyon et 1h15 de Clermont-Ferrand. Le contexte roannais est identique à celui de beaucoup de villes moyennes, marqué par une perte de vitesse du commerce et de l'habitat dans le centre alors que développement urbain est important en périphérie. Le maintien de la vitalité commerciale du centre-ville est fortement porté politiquement tant par l'équipe municipale en place en 2012, année des premières études commerciales, que par la nouvelle équipe.

Ce projet urbain s'inscrit dans une stratégie d'ensemble de la collectivité visant à éviter le développement commercial en périphérie. Il a des implications fortes pour l'attractivité de la ville centre. La ville de Roanne ou Roanne agglomération ont mis en place un ensemble d'actions qui font faisceau pour obtenir un effet de levier sur le projet de territoire : 1/ le SCot et le DAC en révision en 2012 ne permettent plus d'extension du commerce en périphérie, 2/ pour améliorer le cadre de vie en plein centre et rendre la déambulation plus agréable, la collectivité propose des aides à la rénovation de façade en centre-ville, 4/ le projet de l'îlot Foch-Sully.

L'îlot Foch-Sully est un projet de renouvellement urbain, développé sur 2 ha du centre-ville, sur un foncier en cœur d'îlot suite à la fermeture d'une imprimerie en 2013. Sa programmation a une dominante commerciale visant à alimenter une aire de chalandise de 200 000 clients aux confins de la Loire, du Rhône et de la Saône-et-Loire. Elle allie commerces et logements de qualité pour reconstituer en cœur de ville un véritable petit îlot urbain :

- 11 500 m² de commerces (extension d'une moyenne surface et création de boutiques alternatives aux anciens locaux commerciaux vacants inadaptés),
- 13 000 m² de logements (80 en collectif et intermédiaire, une résidence services seniors de 120 à 130 appartements),
- un hôtel proposé par le groupement d'opérateurs,
- un parking d'environ 450 places

Le choix de la SEMOP par la ville. La SEMOP apparaît comme un outil plus souple en termes de partenariat public-privé ; outil qui permet à la collectivité un suivi étroit de l'opération d'aménagement. La SEMOP de Foch-Sully est présidée par le maire de Roanne. Ainsi la collectivité locale est partie prenante du projet, sans être majoritaire au capital de la structure. Le montage retenu est donc une ZAC + une SEMOP adossée à une concession d'aménagement.

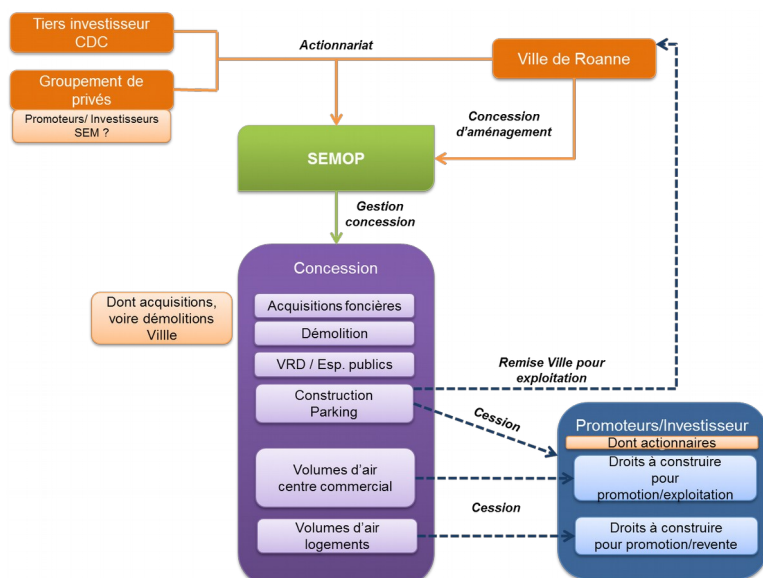
Le montage alternatif était la cession foncière avec charges : il aurait permis un transfert total de la maîtrise d'ouvrage d'aménagement mais nécessitait un foncier maîtrisé et avait pour contrepartie l'absence de contrôle de la collectivité sur la gouvernance de l'opérateur. En termes de sécurité juridique, la cession foncière avec charges risquerait d'être requalifiée en marché de travaux. De plus, la SEMOP permet de répartir le risque financier entre public et privé.

La consultation opérateurs économiques-aménageur s'est effectuée en 2 temps : le dépôt des candidatures (septembre 2016) puis la remise des offres. La consultation repose sur 5 critères :

1. Coût de l'opération à savoir le bilan financier prévisionnel de la concession, la souscription au capital, le financement de la SEMOP (avec 2 hypothèses haute et basse selon la participation de la ville),
2. La qualité architecturale, l'adéquation de l'opération aux enjeux de la ville (principe de couture avec le centre-ville existant), le respect du programme. Une souplesse était permise au travers d'une variante.
3. La pertinence et la cohérence du calendrier prévisionnel au regard des délais serrés imposés par la ville (objectif d'une sortie de l'opération en 2021).
4. La qualité et la pertinence de la démarche de développement durable.
5. La pertinence des modifications proposées aux pièces juridiques liés à la SEMOP (statuts, pacte d'actionnaire et concession d'aménagement).

Avant la consultation, la ville a eu 3 manifestations d'intérêt. Une seule candidature a été formalisée.

Le pacte d'actionnaires de la SEMOP de l'îlot Foch-Sully à Roanne, les engagements de la ville, de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) et du groupement d'aménageur – promoteurs sont équilibrés. La participation de la



collectivité est donc à hauteur du minimum légal de 34 % du capital de la SEMOP. La ville ne souhaitait pas être majoritaire mais avait la volonté de peser sur le projet, notamment sur les prix de sortie encadrés.

La SEMOP a été conçue de manière à ce que le projet sorte effectivement (maîtrise du risque commercial avec le marché détendu local) et que les bâtiments soient construits et gérés jusqu'à la fin du projet.

La SEMOP a été créée en juillet 2017. Le schéma ci-contre présente son montage opérationnel.

Source : ville de Roanne, 20 novembre 2017

La SEMOP de l'îlot Foch-Sully, du point de vue de l'aménageur Nicolas BAUME, SERL

Le groupement a été construit autour **d'une association entre un aménageur (SERL) et des promoteurs « classiques » (NOAHO et SOGEPROM)**, visant dès le départ la sortie de l'opération (habitat et commerce). Il réunit une Entreprise Publique Locale – la SERL –, un promoteur résidentiel – NOAHO – et un opérateur commerce – SOGEPROM. Les 3 opérateurs connaissent bien le territoire de cette ville moyenne et acceptent le risque d'investir dans une zone détendue.

La SEMOP conduit la SERL à tester un montage innovant tout en faisant son travail classique d'aménageur. **L'offre du groupement** a proposé une prise de participation à 34 % au capital de la SEMOP (SERL : 19% - NOAHO : 14% - SOGEPROM : 1%). Au niveau opérationnel, la SEMOP fait les acquisitions et/ou rachète le foncier déjà acquis par la ville (en grande partie). Elle s'occupe des démolitions, de l'aménagement et revend des charges foncières aux promoteurs parties prenantes de la SEMOP. Les missions d'aménageur seront réalisées par la SERL via une convention de prestations à la SEMOP. La promotion du programme de construction s'effectuera en s'adossant juridiquement sur des SCCV à laquelle participent 3 opérateurs (NOAHO, SOGEPROM et SERL), ainsi que le gestionnaire de la résidence services seniors. Une maîtrise d'œuvre unique est mobilisée sur la ZAC et les constructions (Sud architecte).

La négociation avec la ville et les actionnaires du groupement a été facilitée pour le groupement privé dans la mesure où il était le seul candidat. Elle a porté sur 3 domaines liés : le montage de la SEMOP, le projet urbain, le contrat de concession d'aménagement (« classique »). Les échanges avec la ville et la CDC se sont concentrés sur la programmation – la programmation commerciale a été un point essentiel – et les conditions du bilan financier – la ville prévoyait de capitaliser la SEMOP à hauteur de 3 M€, finalement le capital s'élève à 1,5 M€ - en lien avec le taux de retour sur investissement attendu par la CDC. Par ailleurs, dans un contexte détendu, le groupement aménageur-promoteurs a souhaité réduire le délai de réalisation de la ZAC et prévoir une tranche unique. À l'aval de l'opération, la ville a souhaité maîtriser le niveau de loyer des baux commerciaux, dès le bilan prévisionnel.

La contractualisation prend la forme d'un contrat de concession liant la SEMOP à la ville avec une participation au déficit d'opération. Il inclut plusieurs conditions suspensives portant sur engagement des opérateurs immobiliers, au-delà de la réalisation du dossier de ZAC ou de la révision du PLU.

La SEMOP de l'écoquartier Ecole Centrale le point de vue de la ville Aurélie Decossin, Ville de Châtenay-Malabry le point de vue de l'aménageur Brigitte OUTREY, Eiffage Aménagement

La ville de Châtenay-Malabry est située au sud des Hauts de Seine (32 000 habitants). Le projet est un écoquartier à implanter sur le site de l'école centrale Paris qui se déplace vers le plateau de Saclay, libérant 20 ha de foncier bien placé, face au parc de Sceaux prochainement desservi par l'arrivée du tramway T10.

Le projet Parc-Centrale. La ville souhaite créer un nouveau quartier à vocation mixte : 2 200 logements dont 16 % de logements sociaux, 15 000 m² de SDP de commerces et 40 000 m² de SDP de bureaux et 19 000 m² de SDP d'équipements publics (collèges, gymnases, écoles, crèches, parking mutualisé en partie), offrant un espace public généreux permettant de conforter l'image de ville-parc de Châtenay-Malabry.

Après avoir créé la ZAC Parc-Centrale, la commune a engagé la constitution d'une SEMOP, en complément d'une concession d'aménagement. La procédure reste classique (critères de sélection, phase de négociation). **La ville a privilégié la SEMOP par rapport à un simple contrat de concession** car elle avait la volonté d'aller plus loin dans le partenariat public-privé mais en conservant un regard important sur le projet : la SEMOP est apparue comme le seul montage juridique existant le permettant (plus intéressant que la SPL ou la SEM). La SEMOP permet notamment un engagement mutuel en termes de transparence entre aménageur et collectivité, d'une meilleure association et synergie entre partenaires et d'une crédibilité du montage financier limitant les risques de la collectivité locale en tant qu'actionnaire.

La SEMOP de l'écoquartier Ecole Centrale est une structure légère (pas de salarié, ni de locaux, ...) dont le business plan est directement fonction du bilan d'aménagement de la ZAC. Sa gouvernance est partagée entre le maire qui est président du conseil d'administration et Eiffage Aménagement qui préside le directoire.

Le pacte d'actionnaires. Cette première SEMOP en aménagement réunit Eiffage Aménagement (50%), la ville de Châtenay-Malabry (34 %) et la Caisse des Dépôts et Consignations (16%). La SEMOP Châtenay-Malabry a été créée en février 2017 (signature du contrat de concession, des statuts et du pacte d'actionnaires). Le financement de la SEMOP s'est effectué au travers d'un prêt bancaire et des avances promoteurs. Le cautionnement est supporté par le groupe Eiffage seul.

Les 3 promoteurs partenaires sont Eiffage immobilier (71 % de la constructibilité), Kaufman & Broad (16%) et ICADE (13 %). Ils se sont engagés auprès de la SEMOP sur l'achat de charges foncières.

La procédure ZAC + concession d'aménagement + SEMOP a permis de **mettre en concurrence** les opérateurs sur un contrat d'aménageur. Le groupement SEMOP vient se substituer aux seuls opérateurs privés. Pour organiser la consultation, la ville s'est adjoint un cabinet d'avocats détenant la double compétence droit de la commande publique et droit des sociétés. Le règlement de consultation présentait un contrat de concession d'aménagement « classique », des statuts et un pacte d'actionnaires de la SEMOP, un cadre de bilan d'aménagement de la ZAC et un cadre de business plan de la SEMOP afin d'intégrer à la mise en concurrence les éléments de montage de la SEMOP et d'analyse financière des offres remises. La ville attendait des candidats qu'ils respectent assez strictement sa philosophie. Il y a eu peu de négociations des engagements définis (notamment charges foncières et CCTP), en dehors des statuts de la société et du pacte d'actionnaires. L'ensemble des partenaires au projet devait être connu et s'engager.

En guise de bilan après 9 mois d'existence, les premiers enseignements sont d'abord que l'outil SEMOP est encore en développement. Il apparaît très complémentaire des montages et procédures existants. Il n'apporte pas d'économie de temps et de moyens par rapport aux outils opérationnels « classiques ». Les collectivités locales exercent un double contrôle en tant que concessionnaire et actionnaire de la SEMOP. En corollaire, la gestion lourde d'une gouvernance à deux têtes est à organiser pour rester efficace. Les engagements financiers sont importants pour l'aménageur qui doit mesurer le risque en phase concours. La SEMOP oblige la collectivité et l'aménageur à des relations de confiance.

Echanges et mises en perspective juridique et économique

Point de débat : la gouvernance de la SEMOP et du projet urbain. L'impact sur le volet opérationnel. -L'éclairage de Marion Delaigue, Latournerie Wolfrom Avocats

En termes juridiques, la SEMOP est essentiellement fondée sur un contrat connu, parmi une liste de contrats de la commande publique précisés et identifiés. La SEMOP repose sur une unique procédure de mise en concurrence, dans le cadre du droit de la commande publique. La particularité est la création d'une société à caractère commercial, en complément d'une contractualisation. L'enjeu du montage est principalement institutionnel au travers de la création de la société et du choix du mode de gouvernance qui liera la collectivité locale à l'opérateur.

La création de cette société à opération unique suppose la mise en place de statuts et, éventuellement, d'un pacte d'actionnaires aux termes desquels la collectivité participe à hauteur de 34 % minimum. Ce montage est donc porteur d'obligations pour la ville comme pour l'aménageur :

- Du point de vue de la collectivité, il s'agit d'un montage à mi-chemin entre la régie et la concession avec un engagement sur la durée en étant partie prenante. En corollaire, la collectivité supporte une prise de risque qu'elle n'a pas en concession d'aménagement et dédie des moyens humains plus importants au projet d'aménagement.
- Du point de vue l'aménageur, la SEMOP nécessite de gérer le projet en présence de la ville. Les modalités de fonctionnement sont à déterminer dans les statuts et le pacte d'actionnaire régissant finement les pouvoirs de la collectivité et la gouvernance de la SEMOP.

Il est à noter que les pouvoirs de la collectivité ne sont pas strictement proportionnels au niveau de participation au capital (un droit de veto peut être attribué à la collectivité).

L'organisation du pilotage de la SEMOP, dualiste ou non, traduit l'implication de la collectivité dans l'exploitation du projet. Cette distinction entre conseil de surveillance et directoire aboutit à distancer la collectivité de la gestion de la société/du projet (avec une présence en pratique plus forte qu'en concession d'aménagement classique au travers de la gouvernance de la société), tout en impliquant dans le « contrôle » du projet.

A Châtenay-Malabry, le conseil d'administration et le conseil de surveillance sont dissociés afin d'éviter que la création de la SEMOP ne génère un risque juridique pour les élus en tant que mandataires sociaux, voire dirigeant d'une SA (au civil - qui est porté par la collectivité locale - et au pénal – qui est une responsabilité personnelle). A **Roanne**, la SEMOP a un conseil d'administration. L'intérêt de la collectivité à monter une SEMOP est de travailler avec des acteurs de l'aménagement permettant d'être en adéquation avec la réalité du marché. Elle correspond aussi à une volonté de la commune de garder le contrôle.

En conclusion, les clés de choix d'une collectivité entre un montage avec ou sans SEMOP reposent sur les moyens à mobiliser et l'envie d'être partie prenante, d'une part, et la volonté de partager les risques et les bénéfices de l'opération.

SEMOP et effet de levier sur la réalisation d'une opération – synthèse des échanges

La SEMOP ne crée pas en soi les conditions de création de la valeur : c'est le projet urbain, en dehors du montage, qui va trouver (ou non) les conditions financières de sa réalisation. La SEMOP est un outil mobilisé dans des contextes à la

fois détendu et francilien. Elle permet un partage du risque, dans des secteurs détendus en particulier, comme un partage des rémunérations, en marché tendu notamment.

Lors de la constitution de la SEMOP et de sa capitalisation, la participation de la CDC a été un levier pour faire venir les aménageurs tant privés que publics. Elle permet notamment de compléter un tour de table, sans intervenir dans l'exploitation mais en imposant un taux de retour sur investissement au niveau de la SEMOP. La capitalisation est associée à une immobilisation des fonds – propres et empruntés – des aménageurs sur la durée de l'opération.

Au moment de la constitution de la société, l'un des points de vigilance est le nombre d'investisseurs présents dans le tour de table. Ils devront ensuite également participer aux instances de gouvernance. Plus les investisseurs sont nombreux, moins il sera facile de les réunir de manière répétée et formalisée pour mener à bien l'opération. Par suite, ceci pose question sur la taille des opérations adaptées pour monter une SEMOP à l'heure où sont évoquées des opérations de taille considérables.

Coproduction public-privé de l'aménagement, consultation – synthèse des échanges

La SEMOP n'est pas le seul outil à permettre un travail étroit de coproduction de l'aménagement entre la collectivité et l'aménageur, mais de cette collaboration est formalisée.

Par ailleurs, dans la coopération aménageurs-collectivités, les conditions de la consultation ont cadré dans ces 2 premières expériences les objectifs du projet urbain par des études suffisamment avancées (esquisse pour Roanne, études préalables à Châtenay-Malabry) pour permettre aux candidats d'établir un bilan financier prévisionnel. Toutefois, le cadrage de la consultation offre une marge de manœuvre suffisante à l'aménageur pour proposer ses innovations urbaines et sa contribution au projet urbain.

Cette contribution au projet urbain a pris des modalités différentes entre Roanne et Châtenay-Malabry puisque dans le cas de **Roanne**, la SEMOP impose sa maîtrise d'œuvre à l'ensemble de l'opération. Le concours de maîtrise d'œuvre urbaine était intégré à la consultation d'opérateurs dans le cadre de la concession aménagement. Pour Châtenay-Malabry, le concours de maîtrise d'œuvre urbaine a été lancé par la SEMOP.

Dans les deux premières SEMOP d'aménagement, les valeurs foncières de plus de 80 % de l'emprise du site ont été définies en amont de la consultation.

Point de débat : SEMOP, pouvoir adjudicateur et modèle économique.

L'éclairage de Laurence ROUX, SCET

La SEMOP est une société de droit privé. Est-elle soumise au droit de la commande publique avec l'obligation de mise en concurrence des marchés de travaux ?

Cela dépend de plusieurs critères juridiques, tirés de la nature industrielle et commerciale de l'activité et de l'influence déterminante de l'entité qui est pouvoir adjudicateur sur l'opération. A Châtenay-Malabry, Eiffage Aménagement a fait le choix de soumettre la SEMOP aux obligations d'un pouvoir adjudicateur pour sécuriser les marchés mais il ne semblait pas strictement tenu de le faire. |

Il existe un lien étroit entre pouvoir adjudicateur et modèle économique de la SEMOP.

La clarification des flux constitue la pierre angulaire de la compréhension du modèle économique de la SEMOP (Cf.

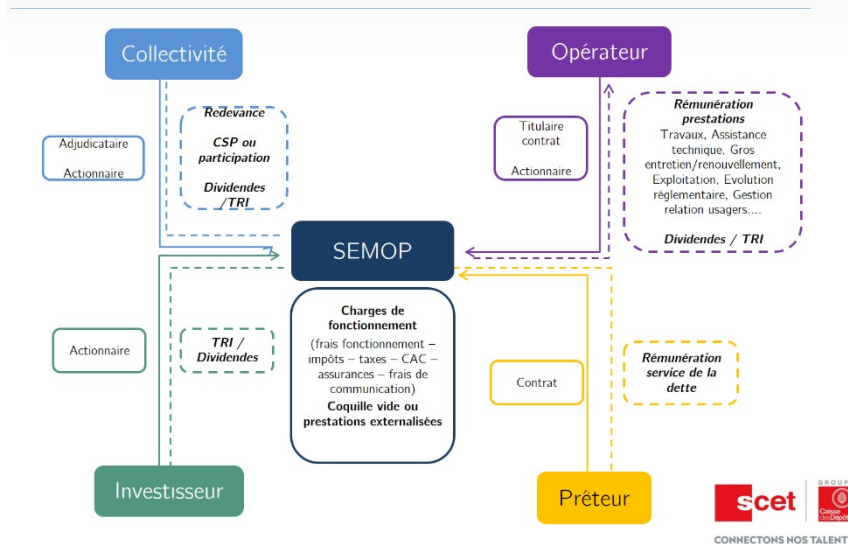


schéma). Qui se rémunère ? Avec quoi (dividendes, prestations, ...) ? A quel moment ?

On observe deux montages différents : à Roanne, tous les opérateurs sont actionnaires, à la différence de Châtenay-Malabry où les promoteurs ne sont pas actionnaires (engagements à acheter les charges foncières).

Deux modèles financiers différents : dans un cas, l'opérateur est intéressé aux bénéfices de la société

uniquement (distinction entre le bilan de l'opération et le business plan de la SEMOP) et réalisera certaines prestations, dans l'autre cas, le modèle économique intègre une rémunération de l'opérateur (sous la forme d'honoraires de gestion) dans la marge de l'opération. (Cf. diaporama).

Lors de la dissolution de la SEMOP en fin d'opération, le résultat de la société sera partagé entre les actionnaires selon une clé de répartition définie à sa création. La SEMOP est créée pour une sortie d'opération en 2021 à Roanne (5 ans) et créée sur 10 ans à Châtenay-Malabry.

SEMOP et durée de réalisation de l'opération – synthèse des échanges

La salle s'est interrogée : Est-ce que la SEMOP permet de réaliser l'opération dans un délai plus court ? Il ressort des échanges que la SEMOP ne permet pas par elle-même une réalisation substantiellement 'plus rapide' de l'opération. En pratique, les actions engagées par les collectivités en amont de la consultation permettent d'avancer le projet et sont indispensables pour qu'un opérateur se positionne sur la SEMOP (comme pour les autres projets urbains). De ce point de vue, la SEMOP peut créer un effet d'accélération par l'implication forte de la personne publique.

A **Châtenay-Malabry**, la collectivité a déposé le dossier de création de ZAC et disposait de la maîtrise foncière de 90 % de l'emprise ; les valeurs foncières étaient connues dans le contrat de concession d'aménagement. A **Roanne**, la ville a acquis le foncier de l'imprimerie sur la base de diagnostic environnemental connu ; la DUP a été prise en amont de la consultation. Au moment de la création de la SEMOP (juillet 2017), il restait un terrain à acquérir, situé sur la périphérie du site. La collectivité achève donc la maîtrise foncière du site de 2 ha.

Pour en savoir plus...

Cerema, 2018, La SEMOP d'aménagement. Premiers retours d'expériences de Roanne et Châtenay-Malabry, <http://www.reseanationalamenageurs.logement.gouv.fr/fiches-retour-d-experience-r15.html>

SCET, 2017, L'aménagement urbain en coproduction public-privé : la SEMOP d'aménagement. Principes et Atouts, 18 p, <http://www.reseanationalamenageurs.logement.gouv.fr/fiches-juridiques-r9.html>

Les diaporamas sont disponibles en téléchargement sur le site internet du RNA :

www.reseanationalamenageurs.logement.gouv.fr

Pour tout renseignement, vous pouvez nous contacter par mail à cette adresse :
reseanationalamenageurs.ad.dhup.dgaln@developpement-durable.gouv.fr

