EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS DU CONSEIL MUNICIPAL

SEANCE DU **22 juin 2018 à 18 h 00**

AUJOURD'HUI **vingt deux juin deux mille dix huit**

LE CONSEIL MUNICIPAL de la Ville de Clermont-Ferrand, convoqué par Monsieur le Maire le 16 juin 2018, s'est réuni dans la salle ordinaire des séances.

Après avoir ouvert la séance, Monsieur le Maire procède à l'appel.

Etaient présents Mmes et MM. les Membres du Conseil dont les noms suivent :

Olivier BIANCHI, Maire, présidant la séance

Présent(e)s :	**Olivier BIANCHI, Françoise NOUHEN, Monique BONNET, Manuela FERREIRA DE SOUSA, Philippe BOHELAY, Simon POURRET, Isabelle LAVEST, Grégory BERNARD, Cécile AUDET, Jérôme GODARD, Cyril CINEUX, Jérôme AUSLENDER, Nicaise JOSEPH, Marion CANALES, Saïd Akim BARA, Gérard BOHNER, Nicolas BONNET, Dominique ADENOT, Géraldine BASTIEN, Valérie BERNARD, Christophe BERTUCAT, Jean-Luc BLANC, Jean-Pierre BRENAS, Dominique BRIAT, Jean-Christophe CERVANTES, Alparslan COSKUN, Sondès EL HAFIDHI, Patricia GUILHOT, Pascal GUITTARD, Christiane JALICON, Claudine KHATCHADOURIAN-TECER, Marianne MAXIMI, Abdelmajid MELLOUKI, Pierre MIQUEL, Fabienne MONTEL, Didier MULLER, Florent NARANJO, Nicole PRIEUX, Dominique ROGUE-SALLARD, Laurence SCHLIENGER, Sylviane TARDIEU, Odile VIGNAL,**
Excusé(e)s ayant donné pouvoir :	**Christine DULAC-ROUGERIE à Monique BONNET, Edith CANDELIER à Jean-Pierre BRENAS, Louis COUSTÈS à Fabienne MONTEL, Sandrine DUBOC-GEAY à Pascal GUITTARD, Magali GALLAIS à Pierre MIQUEL, Nadia GUERMIT-MAFFRE à Jean-Luc BLANC, Jean-Pierre LAVIGNE à Géraldine BASTIEN, Christian PORTEFAIX à Didier MULLER**
Excusé(e)s :	**François BARRIÈRE**
Absent(e)s :	**Anne FAUROT, Isabelle PADOVANI, Antoine RECHAGNEUX**
Secrétaire :	**Marianne MAXIMI**

Après l'appel, une minute de silence est faite en mémoire de Monsieur Alain LAFFONT
Madame Patricia GUILHOT demande une interruption de séance qui est accordée par M. le Maire à 18 h 20.
M. le Maire reprend la séance à 18 h 30 après avoir vérifié que le quorum est atteint.
Monsieur le Maire sort pour l'examen, les débats et le vote du Compte Administratif (questions n°2 et n°3).
Madame Françoise NOUHEN, Première Adjointe, préside la séance pour les questions n°2 et n°3.
Madame Dominique ROGUE-SALLARD arrive avant le vote de la question n°2 (fin du pouvoir donné à M. Nicolas BONNET)
Madame Sondès EL HAFIDHI arrive avant le vote de la question n°2 (fin du pouvoir donné à M. Christophe BERTUCAT)
Madame Marion CANALES arrive avant le vote de la question n°2 (fin du pouvoir donné à Mme Nicaise JOSEPH)
M. le Maire reprend la présidence de la séance après le vote de la question n°3
Monsieur Alparslan COSKUN quitte la séance pendant la présentation de la question n°11 et laisse pouvoir à Madame Patricia GUILHOT
Madame Valérie BERNARD quitte la séance pendant la présentation de la question n°16 et laisse pouvoir à Madame Cécile AUDET

Rapport N° 9

CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES - RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES SUR LA GESTION DE LA SOCIÉTÉ D'ÉQUIPEMENT D'AUVERGNE (SEAU) POUR LES EXERCICES 2011 À 2016

Rapporteur : Madame Marion CANALES

La Chambre Régionale des Comptes a procédé à l'examen de la gestion de la société d'équipement d'Auvergne (SEAu) pour les exercices 2011 à 2016. Ce contrôle a été engagé par courrier en date du 31 janvier 2017 et s'est achevé par l'envoi de la lettre d'observations définitives en date du 12 mars 2018. Cette lettre, ainsi que les réponses du directeur général de la SEAu et de certaines collectivités actionnaires, figurent dans l'annexe ci-jointe.

Il ressort de ces observations que la SEAu bénéficie d'une nouvelle dynamique de gouvernance depuis 2014 et que son chiffre d'affaires est reparti à la hausse depuis 2016, avec un renouvellement du portefeuille des opérations en cours.

La Chambre Régionale des Comptes émet quatre recommandations :
1 – établir un plan de développement opérationnel, en lien avec les axes du projet d'entreprise
2 – améliorer la comptabilité analytique, de manière à parvenir à déterminer les coûts de revient des activités de la société
3 – mieux formaliser les procédures de gestion interne, et mettre en place une fonction de contrôle de la qualité
4 – établir et maintenir à jour des fiches de poste pour chaque salarié de la société servant, notamment, de base à l'entretien annuel professionnel.

Dans sa réponse, le directeur général de la SEAu confirme avoir pris en compte des observations et engagé leur mise en œuvre.

Par ailleurs, la Chambre Régionale des Comptes attire l'attention des collectivités sur l'émiettement des parts entre de nombreux actionnaires minoritaires, même si Clermont Auvergne Métropole et la Caisse des Dépôts et Consignations s'affirment comme les actionnaires de référence. Elle les invite à tirer les conséquences des transferts de compétences intervenus au cours de la période récente pour rationaliser cet actionnariat. La Ville de Clermont-Ferrand participera bien évidemment aux discussions qui pourront s'engager sur ce sujet.

En application de l'article L243-6 du code des juridictions financières, la lettre d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes est portée à la connaissance du Conseil Municipal et doit donner lieu à débat.

Il vous est proposé de prendre acte de la communication de ce rapport et de la tenue de ce débat.

DELIBERATION

Le Conseil Municipal prend acte à l'unanimité de la communication de ce rapport et de la tenue du débat

Pour ampliation certifiée conforme.

Fait à Clermont-Ferrand, le 12 JUIL. 2018

Le Maire,

CLERMONT-FERRAND

Olivier BIANCHI

Chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes

Lyon, le 12 mars 2018

La présidente

N° D180752

Recommandée avec A.R.

Réf. : ma lettre n° D180242 du 29 janvier 2018

Monsieur le Directeur général,

Par lettre citée en référence, je vous ai communiqué le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes concernant la gestion de la société d'équipement de l'Auvergne (SEAu) au cours des exercices 2011 à 2016. Celui-ci a également été communiqué aux ordonnateurs des communes de Thiers, d'Issoire, du Puy-en-Velay, de Clermont-Ferrand, des conseils départementaux du Cantal, du Puy-de-Dôme et de la Haute-Loire, du conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes, de Clermont-Auvergne métropole et de Riom communauté ainsi que, pour ce qui les concerne, à vos prédécesseurs.

A l'issue du délai d'un mois fixé par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, je vous transmets à nouveau ce rapport, accompagné des réponses écrites parvenues à la chambre dans ce délai.

J'appelle votre attention sur le fait que je notifie par ailleurs à nouveau le rapport d'observations de la chambre accompagné des réponses écrites parvenues à la chambre dans le délai d'un mois aux ordonnateurs des communes de Thiers, d'Issoire, du Puy-en-Velay, de Clermont-Ferrand, des conseils départementaux du Cantal, du Puy-de-Dôme et de la Haute-Loire, du conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes, de Clermont-Auvergne métropole et de Riom communauté, qui ont l'obligation de le communiquer à leurs assemblées délibérantes dès leur plus proche réunion. En application de l'article R. 243-16 du code des juridictions financières, ce rapport deviendra dès lors publiable et communicable à votre conseil d'administration ou à toute personne qui en ferait la demande.

Monsieur Rachid KANDER
Directeur général de la Société d'Équipement de l'Auvergne
Parc Technologique La Pardieu
3 Rue Louis Rosier
63000 CLERMONT-FERRAND

La communication au conseil d'administration relève du président de votre organisme, auquel je transmets également un exemplaire du rapport.

En application de l'article R. 243-17 du code des juridictions financières, une copie du rapport d'observations est, en outre, communiquée au préfet et au directeur départemental des finances publiques du Puy-de-Dôme.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Directeur général, l'expression de ma considération la plus distinguée.

Marie-Christine Dokhélar

Chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES REPONSES

SOCIETE D'EQUIPEMENT DE L'AUVERGNE (SEAu)

(Département du Puy-de-Dôme)

Exercices 2011 à 2016

Observations définitives
délibérées le 7 décembre 2017

SOMMAIRE

1- L'OBJET SOCIAL ET LE PERIMETRE D'INTERVENTION 6
1.1- Un objet social large 7
1.2- Les modes d'interventions de la SEAu 7
2- LE CAPITAL SOCIAL ET LES ACTIONNAIRES 7
2.1- La composition du capital social 7
2.2- L'actionnariat des collectivités territoriales et de leurs groupements 9
2.2.1- Un actionnariat émietté 9
2.2.2- L'obligation de cession de parts sociales en cas de transfert de compétences d'une collectivité territoriale actionnaire 9
2.3- Les autres actionnaires 10
3- L'ADMINISTRATION ET LA GOUVERNANCE 11
3.1- Les statuts de la SEAu 11
3.2- L'assemblée générale des actionnaires 11
3.3- Le conseil d'administration 11
3.3.1- La situation des mandataires sociaux 11
3.3.2- Un nombre d'administrateurs non conforme aux statuts 11
3.3.3- Une instance plus investie dans son rôle depuis 2014 12
3.4- Les fonctions de président du conseil d'administration et de directeur général 12
3.5- L'information des partenaires extérieurs sur l'activité et la gestion de la SEM 13
3.5.1- L'information des actionnaires 13
3.5.2- L'information des collectivités territoriales cocontractantes dans le cadre des concessions d'aménagement 13
4- LA SITUATION FINANCIERE 13
4.1- Les performances financières 14
4.1.1- Un essoufflement du résultat global jusqu'en 2015, suivi d'une reprise 14
4.1.2- Un résultat d'exploitation fluctuant pour les activités dites de fonctionnement 15
4.1.3- Des niveaux de soldes intermédiaires de gestion disparates selon les activités 15
4.2- La situation bilancielle 16
4.2.1- Des fonds propres stables 16
4.2.2- Le poids du report à nouveau 16
4.2.3- Les indicateurs bilanciels 16
4.2.4- Une trésorerie disponible à l'échelle de la structure 17
4.2.5- Une contraction de la dette sur la période 17
4.3- Le contrôle des comptes 18
4.3.1- Les diligences et observations du commissaire aux comptes 18
5- L'EVOLUTION DE L'ACTIVITE 19
5.1- Évolution des résultats économiques de la SEAu 19
5.1.1- Une érosion du chiffres d'affaires des opérations, couplée à l'amélioration du chiffre d'affaires de fonctionnement 19
5.1.2- Un regain des rémunérations opérationnelles en fin de période 19
5.1.3- Une capacité de portage des projets maintenue 20
5.1.4- Un niveau de rémunération modéré 21
5.2- Évolution du volume et de la nature des activités 21
5.2.1- Un accès difficile aux consultations, qui s'améliore en fin de période 21
5.2.2- Des opérations moins nombreuses sur la période, qui s'éloignent du cœur de métier de l'aménagement et du périmètre actionnarial 21
5.2.3- Des actionnaires minoritaires dans le portefeuille clients de la SEAu 22
5.3- Les difficultés de commercialisation 23
5.4- Une nécessaire rationalisation des interventions des opérateurs publics 23
5.4.1- Des redondances avec les services du développement économique sur l'agglomération clermontoise 23
5.4.2- Un manque d'articulation territoriale à l'échelle de la région 24
5.4.3- Des situations de concurrence au sein même du conseil d'administration 25

5.5- Stratégie et projections économiques 26
5.5.1- La recherche d'un nouveau positionnement économique 26
5.5.2- La création de la société publique locale Clermont Auvergne 28
5.5.3- Une nécessaire clarification des objectifs poursuivis 29
6- LE PILOTAGE DE L'ACTIVITE ET LA GESTION DES RISQUES 30
6.1- L'absence de programmation et de contrôle budgétaires 30
6.2- Une activité conduite sans connaissance fine des coûts 31
6.2.1- Une comptabilité analytique encore partielle 31
6.2.2- Un coût de revient mal connu 31
6.3- L'absence de fonction de contrôle interne et d'analyse des risques 31
6.3.1- Un passif de contentieux assaini 32
6.3.2- Le caractère irrégulier de l'octroi d'une subvention 32
6.4- La prise en compte des exigences environnementales dans les marchés passés par la société 33
7- LES RESSOURCES HUMAINES 35
7.1- L'évolution des effectifs et de la masse salariale 35
7.1.1- Des effectifs non soumis aux fluctuations de l'activité 35
7.1.2- Une masse salariale maitrisée 36
7.2- Le temps de travail 36
7.2.1- Un temps de travail inférieur aux plafonds annuels, déterminés par l'accord de branche relatif à la durée du travail 36
7.2.2- L'octroi de jours de congés supplémentaires 38
7.2.3- Le régime d'autorisations spéciales d'absence 38
7.2.4- Un temps de travail insuffisamment mesuré 40
7.3- Une meilleure définition et formalisation des fonctions de chacun à concevoir ... 40
7.4- Des précautions à prendre en matière de départ de salariés vers la concurrence 41
7.5- Les frais divers de mission et de représentation 41
8- ETUDE D'OPERATIONS CONDUITES PAR LA SEAU 42
8.1- L'opération du « Logiparc 03 » 42
8.1.1- Les termes du contrat de concession 42
8.1.2- Une rupture anticipée des relations contractuelles 43
8.2- Le partenariat public-privé de la piscine de Commentry 45
8.2.1- Une opération réalisée à un coût maîtrisé 45
8.2.2- Une décision de contractualisation en partie irrégulière pour la SEAu 46
8.2.3- Un contrat de partenariat annulé au motif de l'absence de complexité du projet . 47
8.2.4- Une résolution du contrat non dénuée de conséquences pour la SEAu 48
9- ANNEXE 50

SYNTHESE

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail de 2017, au contrôle des comptes et de la gestion de la société d'économie mixte « Société d'équipement de l'Auvergne » (SEAu), pour ce qui concerne les exercices 2011 à 2016. Ses observations portent sur la gouvernance de la société d'économie mixte, sa situation économique et financière, sa gestion des ressources humaines ainsi que sur des opérations particulières d'aménagement et de construction.

Créée en 1959 sous un statut de société commerciale, la SEAu est aujourd'hui une société anonyme détenue à plus de 63 % par des actionnaires publics. Quasiment inchangé depuis sa création, son actionnariat, bien que dominé par la métropole de Clermont Auvergne et la Caisse des dépôts et consignation, demeure émietté entre de nombreux actionnaires. L'évolution de l'actionnariat de la SEAu, nécessitée par l'application des dispositions légales relatives à la cession de parts sociales concomitantes aux transferts de compétences entre collectivités territoriales, doit s'accompagner d'une réflexion, données économiques à l'appui, sur l'avenir de la société.

Bénéficiant d'une nouvelle dynamique de gouvernance depuis 2014, la SEAu est dirigée depuis la fin de l'année 2016 par une présidente et un directeur général exerçant les mêmes mandats auprès d'une société publique locale (SPL), Clermont Auvergne, créée en 2016 par les deux premiers actionnaires publics de la SEAu. Si elle a vocation à alimenter l'activité en raison des ressources que la SEM SEAu met à sa disposition, la création de la SPL comme le projet de groupement réunissant les deux sociétés n'apportent pas, pour autant, de garanties pour la viabilité économique de la SEAu. L'établissement d'un plan de développement opérationnel annoncé d'ores et déjà par la société, directement en lien avec les axes du projet d'entreprise de la SEAu, s'avère, dès lors, impératif.

Le résultat annuel comptable de la SEAu est reparti à la hausse en 2016, en partie sous l'effet de liquidations et d'indemnisations de clôture d'opérations, et la société a finalement augmenté son taux de réussite aux réponses aux appels d'offres (59 % en 2016), s'assurant ainsi un meilleur renouvellement de son portefeuille d'opérations.

Pour autant, la SEAu est confrontée à une contraction de son portefeuille de concessions d'aménagement - opérations les plus lucratives - et à la chute de son chiffre d'affaires d'opérations (- 42% entre 2011 et 2016). De plus, elle peine en fin de cycle à commercialiser ses stocks de terrains viabilisés, même si les ventes dans le secteur de l'habitat présentent une plus forte dynamique que celles du secteur de l'aménagement économique. De nouvelles synergies et complémentarités sont à trouver avec les collectivités territoriales et leurs agences économiques, sur son territoire d'intervention. Le développement non concurrentiel de la société publique locale, créée en 2016 aux côtés de la SEM, sera un déterminant majeur à terme de la viabilité économique de la SEAu.

En termes de gestion interne, la SEAu doit se doter d'une matrice d'analyse de ses risques de gestion ainsi que d'outils et de méthodes de programmation et de contrôle (interne, budgétaire ...). Une comptabilité analytique plus fine doit également lui permettre de mieux connaître, et ainsi valoriser ses coûts de revient auprès de sa clientèle, face à la concurrence d'autres opérateurs. Datant de 1993, le règlement interne de gestion sociale nécessite une mise à jour, assortie d'une formalisation de supports de gestion des ressources humaines, comme la fiche de poste. La nouvelle direction générale engage actuellement un chantier de modernisation des outils de gestion, notamment pour répondre aux exigences de facturation des ressources humaines mises à la disposition de la société publique locale.

Enfin, l'étude d'un panel d'opérations d'aménagement et de construction a mis en évidence, pour deux d'entre elles, des irrégularités de forme et des niveaux d'indemnisation par les collectivités territoriales concédantes ou partenaires, défavorables à la société.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Etablir un plan de développement opérationnel, en lien avec les axes du projet d'entreprise.

Recommandation n° 2 : Améliorer la comptabilité analytique, de manière à parvenir à déterminer les coûts de revient des activités de la société.

Recommandation n° 3 : Mieux formaliser les procédures de gestion interne, et mettre en place une fonction de contrôle de la qualité.

Recommandation n° 4 : Etablir et maintenir à jour des fiches de poste pour chaque salarié de la société, servant, notamment, de base à l'entretien annuel professionnel.

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et de la gestion de la société d'équipement de l'Auvergne pour les exercices 2011 à 2016.

Le contrôle a été engagé par un courrier du 31 janvier 2017 adressé à M. KANDER, directeur général de la société. Ses prédécesseurs sur la période contrôlée ont également été informés : M. BARDOT, président du conseil d'administration jusqu'au 27 mai 2014, par un courrier daté du 22 février 2017 ; Mme CANALES, présidente du conseil d'administration à la suite du départ de M. BARDOT, par un courrier daté du 31 janvier 2017[1].

Les investigations ont porté plus particulièrement sur les points suivants :

- la gouvernance ;
- la situation financière ;
- la gestion des risques, appréhendée par l'équipe de contrôle au travers de l'examen de quelques opérations ;
- les procédures d'achat ;
- la gestion des ressources humaines ;
- la commercialisation.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu, sous la forme téléphonique, le 30 mai 2017, avec M. KANDER. Il a également eu lieu avec Mme CANALES, présidente en exercice le 30 mars 2017.

Lors de sa séance du 27 juin 2017, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 15 septembre 2017 à M. KANDER, ainsi que, pour celles les concernant, à Mme CANALES, actuelle présidente du conseil d'administration de la SEAu et précédente directrice générale, et aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

Après avoir examiné les réponses écrites, la chambre, lors de sa séance du 7 décembre 2017, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

1- L'OBJET SOCIAL ET LE PERIMETRE D'INTERVENTION

La société d'équipement de l'Auvergne a été créée le 21 décembre 1959 sur le fondement des dispositions de la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 relative aux sociétés commerciales. Son siège est situé à Clermont-Ferrand.

Elle est régie par les dispositions légales applicables aux sociétés anonymes (articles L. 225-1 et suivants du code du commerce), les dispositions particulières du code général des collectivités territoriales régissant les sociétés d'économie mixte locales (articles L. 1521-1 et suivants, et R. 1524-1 et suivants) en vertu, notamment, de la loi n° 83-597 du 7 juillet 1983 relative aux sociétés d'économie mixte locales, de la loi n° 2002-1 du 2 janvier 2002 tendant à moderniser le statut des sociétés d'économie mixte locales et de la loi n° 2003-706 du 1er août 2003 de sécurité financière.

En application des dispositions de l'article L. 225-17 du code du commerce, la SEAu est une société d'économie mixte à conseil d'administration, qui élit en son sein un président. Elle associe, dans son capital, des collectivités territoriales majoritaires, et des partenaires privés.

[1] Jusqu'au 31 décembre 2016, le président du conseil d'administration de la SEAu assurait également les fonctions de direction générale.

1.1- Un objet social large

Aux termes de l'article 2 des statuts, dernièrement mis à jour le 5 janvier 2002, la SEAu « *a pour objet d'intervenir pour toutes actions nécessaires au développement économique et social et pour toute activité d'intérêt général ou complémentaire de celles définies ci-dessous […] Dans ce cadre elle pourra notamment : procéder à toutes études en rapport avec l'objet social ; réaliser toutes opérations d'aménagements fonciers et économiques, réaliser toutes opérations de rénovation urbaine, de restauration immobilière et d'actions sur les quartiers dégradés ; réaliser tous équipements d'infrastructures ou de superstructures ; réaliser, à la demande des collectivités, toutes opérations de construction de bureaux ou de locaux industriels destinés à la vente ou à la location, ou d'immeubles à usage d'habitation, principalement bénéficiant de financements aidés par l'État, la location, la vente ou la location-vente de ces immeubles* ; *exploiter, gérer, entretenir et mettre en valeur par tout moyen les immeubles et équipements réalisés, et plus généralement, apporter son concours, à la demande des collectivités, à la gestion de tous équipements en rapport avec l'objet ci-dessus. A cet effet, la Société effectuera toutes opérations mobilières, immobilières, commerciales et industrielles et financières se rapportant aux objets définis ci-dessus ou à des objets similaires ou connexes […] ».*

Les dispositions statutaires précisent au demeurant que ses activités ont vocation à se déployer sur « *l'ensemble de la région Auvergne […] et pour toute autre personne qui en ferait la demande […]* ».

La SEAu dispose en ces termes d'un objet social large, autorisant une pluralité d'activités sans limitation dans le périmètre territorial d'intervention.

1.2- Les modes d'interventions de la SEAu

Les opérations prises en charge par la société sont essentiellement engagées à l'initiative et pour le compte de personnes morales, actionnaires ou non de la SEAu. L'activité de la société s'effectue alors dans le cadre de contrats de concession d'aménagement (54 opérations gérées entre 2011 et 2016, dont l'opération d'aménagement « Logiparc 03 ») ou de contrats de mandat (42 opérations gérées entre 2011 et 2016, dont la construction de la délégation régionale d'Auvergne du CNFPT[2] sur le territoire de la commune de Clermont-Ferrand). La société intervient également dans le cadre d'opérations d'assistance à maîtrise d'ouvrage, de conduite d'opération ou d'études (80 opérations entre 2011 et 2016).

Par ailleurs, la SEAu conduit certaines opérations de sa propre initiative. Ce mode d'intervention reste néanmoins marginal. Ainsi, seules quatre opérations propres, dont celle se rapportant à la piscine de Commentry, ont été gérées par la SEAu au cours de la période sous revue.

2- LE CAPITAL SOCIAL ET LES ACTIONNAIRES

2.1- La composition du capital social

Selon les termes de L. 1522-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT), « *(…) le capital social doit être au moins égal à 225 000 euros pour les sociétés* [d'économie mixte locales] *ayant dans leur objet la construction d'immeubles à usage d'habitation, de bureaux ou de locaux industriels, destinés à la vente ou à la location, et à 150 000 euros pour celles ayant dans leur objet l'aménagement* ». Le montant du capital social peut être modifié, dans le

[2] Centre national de la fonction publique territoriale.

respect des seuils minimaux précités, l'article L. 1522-4 du CGCT précisant à cet égard que « *Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, en leur qualité d'actionnaires, prendre part aux modifications de capital (…)* ».

Le montant du capital social de la SEAu n'a pas été modifié au cours de la période, s'établissant à 2 417 723 € pour 219 793 actions d'une valeur nominale de 11 €, et excédant donc les montants minima requis par la législation en vigueur pour l'objet social dévolu.

Selon les termes de l'article L. 1522-1 du CGCT : « *Les collectivités territoriales et leurs groupements détiennent, séparément ou à plusieurs, plus de la moitié du capital de ces sociétés et des voix dans les organes délibérants* ». L'article L. 1522-2 du même code ajoute que : « *La participation des actionnaires autres que les collectivités territoriales et leurs groupements ne peut être inférieure à 15 % du capital social* ».

La composition du capital social, arrêtée au 31 décembre de chacun des exercices, n'a pas été modifiée au cours de la période. Les actionnaires, comme la part du capital détenue par chacun d'entre eux, sont restés identiques de 2011 à 2015. Les collectivités territoriales ont détenu 63,70 % du capital social (139 999 actions) et les autres actionnaires 36,30 % du capital social (79 794 actions). Les seuils de participation rappelés ci-dessus ont, dans ces conditions, été respectés.

Tableau n° 1 : Composition du capital social de la SEM SEAu au 31 décembre 2016

	% du capital	Capital détenu	Nombre d'actions
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES			
Clermont communauté	28,97 %	700 414 €	63 674
Ville de Clermont-Ferrand	11,60 %	280 500 €	25 500
Département du Puy-de-Dôme	9,60 %	232 100 €	21100
Région Auvergne	4,80 %	116 050 €	10 550
Riom communauté	5,48 %	132 550 €	12 050
Ville de Thiers	1,16 %	28 050 €	2 550
Ville d'Issoire	0,91 %	22 000 €	2 000
Département de la Haute-Loire	0,82%	19 800 €	1800
Ville du Puy-en-Velay	0,23 %	5 500 €	500
Département du Cantal	0,11 %	2 750 €	250
Syndicat intercommunal de la retenue des Fades Besserve (SIRB)	0,01 %	275 €	25
TOTAL COLLECTIVITÉS	63,70%	1 539 989 €	139 999
AUTRES ACTIONNAIRES			
Caisse des dépôts et consignations	28,37 %	685 894 €	62 354
Caisse d'épargne d'Auvergne et du Limousin	2,27 %	55 000 €	5 000
OPHIS du Puy-de-Dôme	1,14 %	27 500 €	2 500
Auvergne habitat	2,27 %	55 000 €	5 000
LOGEHAB	0,91 %	22 000 €	2 000
CCI du Puy de Dôme	0,83 %	19 910 €	1810
LOGIDOME	0,45 %	11 000 €	1000
SA INVESTI MO	0,05 %	1100 €	100
CCI de la Haute-Loire	0,01 %	330 €	30
TOTAL AUTRES ACTIONNAIRES	36,30 %	877 734 €	79 794
TOTAL GÉNÉRAL	**100,00 %**	**2 417 723 €**	**219 793**

Source : Rapport du conseil d'administration, séance du 12 mai 2016.

2.2- L'actionnariat des collectivités territoriales et de leurs groupements

2.2.1- Un actionnariat émietté

Le principal actionnaire public de la SEAu est Clermont-Auvergne métropole, communauté d'agglomération de Clermont-Ferrand devenue communauté urbaine au 1er janvier 2017, en application des dispositions de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM).

Au contraire de sa « consœur », la société publique locale nouvellement créée, la SEM dispose d'un actionnariat public qui demeure émietté depuis sa création : neuf actionnaires publics, dont plusieurs collectivités majeures et pôles d'équilibre du territoire auvergnat, se répartissent en effet 23 % des actions de la société.

Toutefois, si Clermont Auvergne métropole, actionnaire principal, détient moins d'un tiers des parts de la société, le bloc communal de Clermont-Ferrand, constitué de la commune-centre et de la communauté urbaine, rassemble un peu plus de 40 % des actions de la société. Interpellée sur ce constat d'émiettement de l'actionnariat auquel elle souscrit, la présidente du conseil d'administration de la SEAu a indiqué à la chambre que les actionnaires minoritaires seraient prochainement interrogés en vue d'une cession de leurs parts sociales, dans le contexte d'une nécessaire redéfinition du périmètre de l'actionnariat en conséquence des transferts de compétences entre niveaux de collectivités territoriales, induits par la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRé) du 7 août 2015.

2.2.2- L'obligation de cession de parts sociales en cas de transfert de compétences d'une collectivité territoriale actionnaire

2.2.2.1- Le cas des communes

En application des dispositions de l'article L. 1521-1 du code général des collectivités territoriales, la commune actionnaire d'une société d'économie mixte locale, dont l'objet social s'inscrit dans le cadre d'une compétence qu'elle a intégralement transférée à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), peut continuer à participer au capital de cette société à condition qu'elle cède à l'EPCI plus des deux tiers des actions qu'elle détenait, antérieurement au transfert de compétences.

Il a été observé que les communes de Thiers, d'Issoire ou du Puy-en-Velay n'ont pas cédé d'actions de la SEM SEAu à leur établissement public à fiscalité propre d'appartenance.

La chambre invite la SEAu à se rapprocher des communes actionnaires afin de vérifier qu'aucun transfert intégral de compétences, se rattachant à l'objet social de la société, ne soit intervenu depuis la constitution de l'actionnariat de la société. Dans le cas contraire, une modification de l'actionnariat serait à envisager, dans le respect des prescriptions législatives rappelées ci-dessus. En particulier, l'entrée dans le capital social des EPCI concernés devrait être analysée et le cas échéant organisée.

2.2.2.2- Le cas des départements

La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République a introduit, dans son article 133 relevant des dispositions transitoires et finales, l'obligation pour le département actionnaire d'une société d'économie mixte locale, dont l'objet social s'inscrit dans le cadre d'une compétence que la loi attribue à un autre niveau de collectivité territoriale ou à un groupement de collectivités territoriales, de céder dans l'année qui suit l'entrée en vigueur de la loi à la collectivité territoriale ou au groupement de collectivités territoriales bénéficiaire de cette compétence, plus des deux tiers des actions qu'il détenait antérieurement.

Avec la suppression de la clause de compétence générale des départements (article L. 3211-1 du CGCT)[3] et l'attribution de la compétence générale de la région pour toutes interventions économiques (article L. 4211-1), plus des deux tiers des parts sociales détenues jusqu'à présent par le département du Puy-de-Dôme (soit 9,6 % du capital de la SEAu) ainsi que les départements de la Haute-Loire et du Cantal devraient faire l'objet d'une cession. A cet égard, les départements du Cantal, de la Haute-Loire et du Puy-de-Dôme ont d'ores et déjà indiqué à la chambre vouloir procéder, en tant qu'actionnaires minoritaires, à la cession de leurs parts sociales. Par ailleurs, le département du Puy-de-Dôme a notifié par courrier du 28 juillet 2015 son intention de ne pas être actionnaire de la nouvelle SPL Clermont Auvergne.

2.2.2.3- Le cas de Clermont Auvergne métropole

L'article L. 5215-20 du CGCT, tel que modifié par la loi du 7 août 2015, dispose que la communauté urbaine exerce de plein droit, au lieu et place des communes membres, les compétences « *en matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire* » et notamment, « *la création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire* » ainsi que les « *actions de développement économique* ».

Clermont Auvergne métropole étant devenue communauté urbaine au 1er janvier 2017, la ville de Clermont-Ferrand doit lui céder, au plus tôt, plus des deux tiers des actions qu'elle détenait antérieurement au transfert de compétences, en vertu des dispositions de l'article L. 1521-1 du CGCT.

2.3- Les autres actionnaires

Détentrice de 28,37 % du capital, la Caisse des dépôts et consignations est le principal actionnaire privé de la SEAu, malgré sa qualité de groupe public ainsi définie par l'article L. 518-2 du code monétaire et financier : « *La Caisse des dépôts et consignations et ses filiales constituent un groupe public au service de l'intérêt général et du développement économique du pays. Ce groupe remplit des missions d'intérêt général en appui des politiques publiques conduites par l'État et les collectivités territoriales et peut exercer des activités concurrentielles*. *[…]* ».

La Caisse est aussi le second actionnaire de la SEAu, après Clermont Auvergne communauté actionnaire à hauteur de 28,97 % du capital social, et largement devant la commune de Clermont-Ferrand (11,60 %).

La Caisse a joué un rôle majeur dans la vie de la SEAu, dont la direction a été historiquement assurée par des directeurs provenant de ses services. De même, comme pour de nombreuses sociétés d'économie mixte d'aménagement, la Caisse a aussi assuré une présence constante auprès des instances dirigeantes de la SEAu, au moyen des interventions de la SCET, société d'ingénierie de projets appartenant au groupe de la Caisse des dépôts et consignations[4].

Aux côtés de cet actionnaire majeur n'appartenant pas au secteur public local, des organismes consulaires, une banque et des opérateurs de l'habitat et du logement se partagent un peu moins de 8 % du capital social de la SEAu.

---

[3] L'article L. 3211-1 du CGCT modifié dispose que « *le conseil départemental règle par ses délibérations les affaires du département dans les domaines de compétences que la loi lui attribue* ».

[4] Cf. *infra*.

3- L'ADMINISTRATION ET LA GOUVERNANCE

3.1- Les statuts de la SEAu

Les statuts de la société ont été modifiés en dernier lieu par une décision du conseil d'administration en date du 26 avril 2002 visant à entériner l'augmentation du capital social, porté de 1 375 000 € à 2 417 723 €, et à la mise en conformité avec les dispositions de la loi dite « nouvelles régulations économiques » du 15 mai 2001.

Depuis lors, aucune modification n'est intervenue. Pourtant, les dispositions statutaires pourraient être utilement mises à jour plus régulièrement, afin de prévoir notamment, une fréquence minimum des réunions des instances de gouvernance ou d'autoriser l'exercice de nouvelles activités, comme les mises à disposition de ressources proposées dans le cadre de la convention conclue avec la société publique locale Clermont Auvergne.

3.2- L'assemblée générale des actionnaires

Aucune modification des statuts et aucun changement de nationalité de la société n'a été réalisé durant la période. En conséquence, et conformément aux articles L. 225-96 et L. 225-97 du code de commerce, la SEAu n'a pas eu à convoquer d'assemblée générale extraordinaire durant la période de 2011 à 2016.

Conformément à l'article L. 225-100 du code de commerce, l'assemblée générale ordinaire s'est réunie au moins une fois par an, dans les six mois de la clôture de l'exercice (au 31 décembre de chaque exercice).

3.3- Le conseil d'administration

Le conseil d'administration, organe de gestion de la société rassemblant les administrateurs, est chargé de déterminer les orientations de l'activité de la société et de veiller à leur mise en œuvre.

3.3.1- La situation des mandataires sociaux

Conformément aux dispositions de l'article L. 225-102-1 du code de commerce en vigueur au cours de la période sous revue, le rapport de gestion du conseil d'administration, présenté à l'assemblée générale, rend compte de la rémunération totale et des avantages de toute nature versés, durant l'exercice, à chaque mandataire social. En l'espèce, aucun mandataire social ne reçoit de jetons de présence ou d'indemnisation, y compris le représentant du personnel. Le rapport annuel de gestion devra le préciser.

En outre, le rapport fait état, bien que succinctement, des mandats et des fonctions exercés dans d'autres sociétés par les mandataires durant l'exercice.

3.3.2- Un nombre d'administrateurs non conforme aux statuts

Aux termes de l'article L. 225-17 du code de commerce, les statuts d'une société anonyme fixent le nombre maximum des membres du conseil, qui ne peut dépasser dix-huit.

Le conseil d'administration de la SEAu est constitué de 18 membres, dont 11 représentants des collectivités territoriales auxquels s'ajoute un administrateur élu par le personnel salarié de la société. En effet, durant la période sous revue, les comptes rendus des séances du conseil d'administration de la société font état de 18 membres au total, dont l'administrateur représentant des salariés.

Or l'article 15 des statuts de la société dispose que « *le nombre des membres du conseil d'administration est fixé à 18, dont 11 représentants les collectivités territoriales.* Il est ensuite précisé que « *outre les administrateurs dont le nombre et le mode de désignation sont prévus ci-dessus, le conseil d'administration comprend un administrateur élu pour une durée de six années par le personnel salarié de la société* ».

La SEAu doit donc mettre en conformité ses statuts et sa pratique, s'agissant du nombre de membres de son conseil d'administration, dans le respect des dispositions précitées du code de commerce.

3.3.3- Une instance plus investie dans son rôle depuis 2014

Théoriquement investi de pouvoirs étendus pour agir et représenter la société aux termes de l'article 21 des statuts, le conseil d'administration a été, dans les faits, peu associé à la gouvernance de la société jusqu'en 2014. L'instance ne s'est d'ailleurs réunie annuellement qu'à une seule reprise, durant les exercices 2011 et 2013 (deux séances en 2012).

A la faveur du changement de présidence intervenu dans le courant de l'année 2014, le conseil d'administration parait avoir exercé un rôle plus actif, au vu de la fréquence croissante de ses réunions ainsi que de la plus grande densité des échanges restitués par les comptes rendus de ses séances. Toutefois, cette fréquence de réunions du conseil demeure réduite, au regard de l'importance des transformations en cours et à venir pour la SEAu.

Le rapport, présenté par le conseil d'administration à l'assemblée générale en vertu des dispositions de l'article L. 225-102 du code du commerce, doit comprendre des informations sur la manière dont la société prend en compte les conséquences sociales et environnementales de son activité, ainsi que sur ses engagements sociétaux en faveur du développement durable. En l'espèce, les rapports de la période ne comportent aucune mention faisant état de telles informations.

3.4- Les fonctions de président du conseil d'administration et de directeur général

Les fonctions de président du conseil d'administration, de directeur général et de mandataire social de la SEAu ont été assumées cumulativement, par une même personne physique, au cours de la période sous revue, en l'occurrence M. BARDOT jusqu'au 27 mai 2014, puis Mme CANALES jusqu'au 31 décembre 2016.

À compter du 1er janvier 2017, la SEAu a abandonné l'organisation moniste de ses organes de direction, lors de la prise de fonctions d'un nouveau directeur général en la personne de M. KANDER, qui occupe par ailleurs la fonction de directeur général et de mandataire social de la SPL Clermont Auvergne, « *sous réserve de consacrer le temps nécessaire au bon exercice de son mandat de directeur général de la société* ».

Cette double fonction, exercée par le directeur général de la SEAu, s'accompagne d'un cumul de rémunérations, au titre de dirigeant de la société et de mandataire de la société publique locale.

Pour sa part, Mme CANALES est demeurée présidente de la SEAu, et est aussi administrateur de la SPL Clermont Auvergne. La fonction de directeur général de la SEAu demeure également distincte de celle de directeur, exercée par M. ASTIER au cours de toute la période sous revue, avec la charge de la direction des services de la société.

3.5- L'information des partenaires extérieurs sur l'activité et la gestion de la SEM

3.5.1- L'information des actionnaires

Les actionnaires publics comme privés disposent du droit d'obtenir communication[5] de certains documents, comme les comptes annuels de la société, ou de certains renseignements comme le montant global, certifié exact par les commissaires aux comptes, des rémunérations versées aux personnes les mieux rémunérées (le nombre de ces personnes étant de dix ou de cinq selon que l'effectif du personnel excède ou non deux cents salariés). Un ou plusieurs actionnaires représentant au moins 5 % du capital social, soit individuellement, soit en se groupant sous quelque forme que ce soit, disposent également du droit de poser par écrit au président du conseil d'administration des questions sur une ou plusieurs opérations de gestion de la société[6].

Le directeur a indiqué que les actionnaires, publics comme privés, n'avaient formulé aucune demande de communication de documents, et n'avaient pas adressé de questions se rapportant à une opération de gestion de la société, durant la période de 2011 à 2015.

3.5.2- L'information des collectivités territoriales cocontractantes dans le cadre des concessions d'aménagement

Un compte rendu financier doit être réalisé et communiqué à toute collectivité territoriale concédante, qu'elle soit ou non actionnaire de la société, et ce chaque année pour chaque concession d'aménagement. Ce document, dénommé dans la pratique compte rendu annuel d'activités à la collectivité locale (ou CRACL), doit comporter notamment en annexe : a) un bilan prévisionnel actualisé des activités, objet de la concession, faisant apparaître d'une part, l'état des réalisations en recettes et en dépenses et, d'autre part, une estimation des recettes et dépenses restant à réaliser ; b) un plan de trésorerie actualisé faisant apparaître l'échéancier des recettes et des dépenses de l'opération ; c) un tableau des acquisitions et cessions immobilières réalisées pendant la durée de l'exercice[7].

Un contrôle par sondage a permis de constater que la SEAu communiquait régulièrement et règlementairement, aux collectivités territoriales concédantes, un compte rendu financier annuel répondant aux prescriptions rappelées ci-dessus, respectant en cela ses obligations d'information et rendant désormais caduque la critique formulée en la matière par la chambre régionale des comptes d'Auvergne à l'issue du précédent contrôle de la société.

Au terme du présent contrôle, la présidente de la SEAu a indiqué avoir pris acte des différentes observations de la chambre, et souhaiter y donner une suite, notamment par la mise en conformité de ses statuts et de sa pratique, l'amélioration de la rédaction des rapports annuels d'activité et de gestion au plan social et environnemental, et par l'adoption d'un règlement intérieur aux fins de préciser la fréquence des réunions du conseil d'administration.

4- LA SITUATION FINANCIERE

À l'image de l'activité de la société, qui a connu un ralentissement au cours de la période sous revue, la situation financière de la SEAu s'est dégradée avec une accumulation de pertes reportées s'établissant au montant total de - 1,29 M€ à la clôture du dernier exercice examiné. La dette, qui ne présente pas de risque pour la structure, s'est également contractée

[5] Articles L. 225-115 et L. 225-117 du code de commerce.
[6] Article L. 225-231 du code de commerce.
[7] Article L. 300-5 du code de l'urbanisme.

(notamment l'encours à long terme) en relation avec la baisse du volume des opérations réalisées sous concession ou sous mandat.

Le chiffre d'affaires de la société, fluctuant au cours de la période, a connu cependant un regain en 2016 où il a atteint 13,7 M€. Les liquidations et indemnisations, liées à la clôture de plusieurs opérations, ont cependant contribué à cette amélioration.

4.1- Les performances financières

4.1.1- Un essoufflement du résultat global jusqu'en 2015, suivi d'une reprise

Malgré une croissance continue de son chiffre d'affaires global (+ 34 % entre 2011 et 2016), la société a constaté un essoufflement de son résultat (net) jusqu'en 2014/2015, avant d'enregistrer une augmentation en 2016, sous l'effet notamment de plusieurs liquidations et sorties d'opérations (dont Logiparc 03).

Tableau n° 2 : Évolution du résultat annuel de la SEAu (en €)

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Δ
Chiffre d'affaires net	10 247 936	9 558 718	13 822 365	10 874 099	11 064 306	13 715 091	*34 %*
Résultat d'exploitation	189 802	249 772	452 824	- 148 060	5 361	334 033	*76 %*
Résultat financier	- 135 936	- 105 538	- 190 466	- 78 202	17 728	- 37 930	*-72 %*
Résultat courant avant impôts	53 865	144 233	262 358	- 226 263	23 090	296 103	*450 %*
Résultat exceptionnel	73 746	34 951	-66 461	272 744	42 910	144 289	*96 %*
Résultat net (bénéfice ou perte)	132 324	200 537	200 512	46 481	66 001	440 392	*233 %*
Résultat net / CA	*1,30 %*	*2,10 %*	*1,50 %*	*0,40 %*	*0,60 %*	*3,21 %*	
Résultat net / K social	*5,50 %*	*8,30 %*	*8,30 %*	*1,90 %*	*2,7 %*	*18,22 %*	

Source : comptes annuels de la SEAu, retraitement CRC

Avec un résultat d'exploitation négatif (- 148 000 €), l'exercice 2014 n'avait dégagé un bénéfice contenu (46 000 €) que sous l'effet des résultats financiers et exceptionnels, ainsi que du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi de 32 000 € pour l'exercice 2014 et de 35 000 € pour 2015.

L'objectif de résultat net excédentaire d'une SEM locale d'aménagement s'établit ordinairement à 5 % du chiffre d'affaires et à 10 % du capital social. Le ratio du résultat net rapporté au chiffre d'affaires exprime la rentabilité de l'activité. Celui-ci décline pour la SEAu entre 2011 (1,3 %) et 2015 (0,6 %), puis se consolide en 2016 (3,21 %). Dans le même temps, la société a amélioré nettement le ratio rapportant le résultat au capital social, atteignant 18 % en 2016 en fin de période.

La contribution de chaque activité dans la réalisation du chiffre d'affaires de la société est restée relativement stable sur la période (cf. tableau ci-dessous).

Tableau n° 3 : Évolution du chiffre d'affaires (CA) global par activité

en M€	2012	Part. CA 2012	2013	Part. CA 2013	2014	Part. CA 2014	2015	Part. CA 2014	2016	Δ
Fonctionnement	1 034	11 %	1 486	11 %	730	7 %	599	5 %	579	*- 44 %*
Concession publique d'aménagement	7 833	82 %	11 382	82 %	9 172	84 %	9 877	89 %	12 550	*60 %*
Opérations propres	692	7 %	955	7 %	972	9 %	588	5 %	586	*- 15 %*
TOTAL	**9 559**	100 %	**13 823**	100 %	**10 874**	100 %	**11 064**	100 %	**13 715**	*43 %*

Source : commissaire aux comptes sur demande de la CRC, retraitement CRC

4.1.2- Un résultat d'exploitation fluctuant pour les activités dites de fonctionnement

Au cours de la période sous revue, la SEAu a enregistré une légère croissance (2 %) de ses produits d'exploitation de fonctionnement. Ils atteignent 2,1 M€ en 2016. Dans le même temps, la société a mieux maîtrisé ses charges d'exploitation de fonctionnement (- 12 %), parvenant ainsi à rétablir un résultat d'exploitation de fonctionnement de nouveau positif en fin de période (+ 283 000 € en 2016).

Tableau n° 4 : Évolution du résultat d'exploitation du budget de fonctionnement (en €)

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Δ
Produits d'exploitation de fonctionnement	2 059 203	2 354 435	2 574 529	1 790 738	1 853 177	2 100 296	*2 %*
Charges d'exploitation de fonctionnement	2 058 797	2 272 595	2 282 948	2 014 167	1 913 670	1 817 155	*- 12 %*
Résultat	**406**	**81 840**	**291 581**	**- 223 429**	**- 60 493**	**283 141**	

Source : comptes annuels de la SEAu, retraitement CRC

4.1.3- Des niveaux de soldes intermédiaires de gestion disparates selon les activités

En incluant les rémunérations issues des activités, le budget de fonctionnement qui enregistre les dépenses et recettes de la structure a engendré un résultat net, une capacité d'autofinancement[8] ainsi qu'un excédent brut d'exploitation[9] qui se redressent en 2016 par rapport à l'exercice précédent. Toutefois, ce redressement n'est pas dû à une relance structurelle de la production.

Tableau n° 5 : Soldes intermédiaires de gestion des budget de fonctionnement et d'opérations propres en 2015 et 2016 (hors concessions publiques d'aménagement)

Fonctionnement

en M€	**2015**	**2016**	Δ
Chiffres d'affaires	599	579	*- 3 %*
Production de l'exercice	599	579	*- 3 %*
Valeur ajoutée	1 335	1 678	*26 %*
EBE	- 33	345	*- 1 145 %*
CAF	83	376	*353 %*
Résultat net	66	440	*567 %*

Opérations propres

en M€	**2015**	**2016**	Δ
Chiffres d'affaires	588	586	*- 0,3 %*
Production de l'exercice	588	586	*- 0,3 %*
Valeur ajoutée	559	561	*0,4 %*
EBE	559	561	*0,4 %*
CAF	454	470	*4 %*
Résultat net	/	/	/

Source : KPMG pour la SEAu, retraitement CRC

[8] Flux potentiel de trésorerie dégagé par l'activité normale de la société.
[9] Ressource d'exploitation dégagée par l'activité de la société après paiement des charges de personnel mais avant les dotations aux amortissements.

4.2- La situation bilancielle

4.2.1- Des fonds propres stables

Les fonds propres de la SEAu n'ont pas été augmentés sur la période. Leur poids relatif, au regard de l'ensemble du capital social, a diminué jusqu'en 2015 où ils représentaient 88 % du capital social, pour augmenter en 2016 sous l'effet d'une amélioration du résultat annuel.

Tableau n° 6 : Évolution des fonds propres de la SEAu

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Δ
Capitaux propres et autres fonds propres	2 398 327	2 559 312	4 596 942	2 111 750	2 138 199	2 539 039	
Fonds propres / capital social de la SEAu	*99,2 %*	*105,9 %*	*190,1 %*	*87,3 %*	*88,4 %*	*105 %*	

Source : comptes annuels de la SEAu, retraitement CRC

Les capitaux propres ont essentiellement varié sous l'effet des reports à nouveau excédentaires ou déficitaires, selon les exercices, et de la perception de subventions d'investissement. En 2016, ils atteignent 2,5 M€.

Tableau n° 7 : Variation des capitaux propres entre les exercices 2015 et 2016

en €	**N+1**	**+**	**-**	**N**
Capital	2 417 723			2 417 723
Primes, réserves et écarts	600 692			600 692
Report à nouveau	- 1 365 409	66 001		- 1 299 407
Résultat	66 001	440 392	66 001	440 392
Subventions d'investissement	419 192		39 553	379 639
Autres				
Total	**2 138 200**	**506 394**	**105 554**	**2 539 039**

Source : comptes annuels de la SEAu 2016

4.2.2- Le poids du report à nouveau

Lorsque la société réalise des pertes, le montant du report à nouveau inscrit au bilan est négatif. Au cours de la période sous revue, la SEAu a enregistré un report à nouveau constamment déficitaire, d'année en année. En valeur relative, le déficit reporté s'est cependant réduit de l'ordre de 30 %, passant de - 1,9 M€ en 2011 à - 1,29 M€ au terme de l'exercice 2016.

Tableau n° 8 : Évolution du report à nouveau au bilan de la SEAu

2011	2012	2013	2014	2015	2016	Δ
- 1 945 265 €	- 1 812 940 €	- 1 612 402 €	- 1 411 890 €	- 1 365 408 €	- 1 299 407 €	*- 33 %*

Source : bilan comptes financiers SEAu, retraitement CRC

4.2.3- Les indicateurs bilanciels

S'agissant d'une SEM d'aménagement, la lecture du bilan doit être faite avec précaution, en raison des variations dues à la vie des opérations. Il n'en demeure pas moins que le fonds de roulement, qui représente les réserves de la société et traduit le niveau de « trésorerie potentielle permanente » de la société, s'est nettement amélioré en fin de période sous revue, après avoir été très largement négatif durant quatre exercices consécutifs.

Toutefois, en 2015, le fonds de roulement a été engendré pour une large part par le gonflement de la dette à plus d'un an. Les reprises sur provisions à hauteur de 11 M€, pour seulement 1,7 M€ constaté en 2014, ont également alimenté le fonds de roulement.

Par ailleurs, le besoin en fonds de roulement, qui rend compte du besoin financier de la société pour faire face au décalage entre les décaissements et les encaissements durant le cycle d'exploitation, a augmenté de 26 % entre 2015 et 2016, exercices au cours desquels a diminué le niveau des stocks (comptabilisant notamment les en-cours de concessions d'aménagement) participant à l'actif de la société.

Tableau n° 9 : Évolution du fonds de roulement et besoin en fonds de roulement (au 31/12)

en M€	2015	2016	Δ
Fonds de roulement	**28 069**	**34 912**	*24 %*
Besoin en fonds de roulement	**24 846**	**31 193**	*26 %*
Total des biens à financer et des financements	41 297	54 328	*32 %*

Source : comptes annuels de la SEAu, retraitement CRC

4.2.4- Une trésorerie disponible à l'échelle de la structure

Malgré de fortes fluctuations relevées à la clôture de chaque exercice comptable, la trésorerie active de la société est demeurée disponible dans des proportions supérieures à celles des charges d'exploitation de fonctionnement. Au terme de l'exercice 2016, le niveau de la trésorerie active de fonctionnement de la société (2,9 M€) excède ainsi une année de charges d'exploitation de fonctionnement annuel (1,8 M€).

Tableau n° 10 : Évolution des disponibilités de trésorerie active ventilée par activités au 31/12

en € net	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Δ
Fonctionnement	3 792 427	3 864 564	10 170 199	7 627 323	3 165 485	2 969 547	*- 21,6 %*
Concessions publiques d'aménagement	-	400 000	400 000	400 000	400 000	400 000	-
Opérations propres	-	-	-	-	-	-	-
Total	**3 792 427**	**4 264 564**	**10 570 199**	**8 027 323**	**3 565 485**	**3 369 547**	***- 11 %***
Disponibilités / chiffre d'affaires	37 %	45 %	76 %	74 %	32 %	25 %	
Disponibilités / charges d'exploit. de fonctionnement	184 %	188 %	463 %	399 %	186 %	185 %	

Source : comptes annuels de la SEA, retraitement CRC

Par ailleurs, selon les informations communiquées par la SEAu, elle n'aurait pas eu à connaître de défauts de paiement en cours d'exercice durant toute la période en contrôle.

4.2.5- Une contraction de la dette sur la période

Au cours de la période sous revue, le désendettement de la SEAu s'est accéléré, sous l'effet conjugué de la sortie de l'opération Logiparc 03 et du ralentissement général de son activité se rapportant aux concessions d'aménagement.

Au 31 décembre 2016, la SEM SEAu présente un encours de dettes de 16 927 073 €, indexé sur des taux fixes à hauteur de 11 056 619 € et sur des taux variables à hauteur de 5 870 453 € de capital restant dû. La société assume en outre un encours de dette de 12,99 M€[10] au titre d'opérations assurées pour le compte propre de diverses collectivités territoriales.

[10] Hors emprunt Logiparc 03 en cours de transfert auprès du nouveau concessionnaire.

Les emprunts à taux variables ont été contractés auprès du Crédit agricole, de Dexia et de la Caisse des dépôts et consignations. La dette ne comprend aucun contrat de prêt à taux structuré à risque.

Les autorités concédantes, non mandantes, sont habilitées à garantir les emprunts contractés par les sociétés d'économie mixte locales (article L. 1524-6 du CGCT). Les ratios de garantie majoritairement appliqués aux emprunts portés par la SEAu sont de 80 ou de 100 %. Dans le cas des opérations intéressant la réalisation de maisons de retraite, la garantie de 100% est prise en charge à part égale entre le département et l'établissement.

L'encours de la dette garantie a chuté de 17 % entre 2011 et 2015, et de 34 % par rapport à l'année 2012 où le capital restant dû était à son plus haut point durant la période en contrôle. La part garantie de la dette de la SEAu demeure cependant élevée, à hauteur de 80 % environ du total de l'encours.

Tableau n° 11 : Évolution de la part des emprunts garantis et non garantis

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Δ
Montant du capital restant dû garanti (A)	23 618 620	29 678 051	25 641 096	22 824 249	19 557 939	16 927 074	*- 28,3 %*
Montant du capital restant dû non garanti (B)	4 434 072	4 840 424	4 856 605	4 497 851	4 083 391	2 750 442	*- 38,0 %*
Total	28 052 692	34 518 475	30 497 701	27 322 100	23 841 330	19 677 516	*- 29,9 %*
B/A	*19 %*	*16 %*	*19 %*	*20 %*	*21 %*	*16 %*	

Source : rapports du conseil d'administration à l'assemblée générale SEAu, retraitement CRC

Un montant de capital restant dû de 10 000 € au 31 décembre 2015, au titre de la dette propre de la structure (hors opérations), correspondait à l'emprunt contracté par la SEAu pour le financement de son agence de l'Allier. Il est désormais totalement remboursé au terme de l'exercice 2016.

L'encours de la dette ne présente donc pas de risque apparent de gestion pour la SEAu. En revanche, sa contraction reflète la réduction du portefeuille des opérations en cours. En témoigne, plus particulièrement, la diminution de sa dette à plus d'un an (- 14 % sur la période).

Tableau n° 12 : Encours de la dette de la SEAu à plus d'un an

2011	2012	2013	2014	2015	2016	Δ
22 648 366 €	25 127 353 €	23 868 223 €	22 792 783 €	30 535 700 €	19 472 406 €	*- 14 %*

Source : Annexes aux rapports du conseil d'administration à l'assemblée générale SEAu, retraitement CRC

4.3- Le contrôle des comptes

4.3.1- Les diligences et observations du commissaire aux comptes

Les comptes annuels des exercices 2011 à 2015 de la SEAu ont donné lieu sans incident à certification par les commissaires aux comptes, dûment mandatés par l'assemblée générale dans les conditions prévues par les articles L. 823-9 et R. 823-7 du code de commerce.

5- L'EVOLUTION DE L'ACTIVITE

5.1- Évolution des résultats économiques de la SEAu

5.1.1- Une érosion du chiffres d'affaires des opérations, couplée à l'amélioration du chiffre d'affaires de fonctionnement

Le chiffre d'affaires directement produit par les opérations de la SEAu a varié au cours de la période sous revue pour atteindre 20,7 M€ en 2016, au terme d'un exercice nettement en deçà des performances des exercices antérieurs. La fin de deux opérations majeures explique, pour une large part, cette régression en fin de période.

Tableau n° 13 : Évolution du chiffre d'affaires produit par les opérations (CO)

en M€	2011	2012	2013	2014	2015	2016 *(estimation)*	Δ *2011/2015*	Δ *2011/2016*
Chiffre d'affaires des opérations (hors plan rail Auvergne[11])	**35 867**	**37 170**	**42 465**	**45 740**	**36 521**	**20 744**	*+ 1,8 %*	*- 42,2 %*
dont AMO et mandats	*26 896*	*30 961*	*34 850*	*35 681*	*25 998*	*15 917*	*- 3,3 %*	*- 40,8 %*
	75 %	*83 %*	*82 %*	*78 %*	*71 %*	*77 %*		
dont aménagement	*8 971*	*6 209*	*7 615*	*10 059*	*10 523*	*4 827*	*+ 17,3 %*	*- 46,2 %*
	25 %	*17 %*	*18 %*	*22 %*	*29 %*	*23 %*		

Note : le plan rail est assimilé à une sous-traitance plutôt qu'à un mandat.
Source : SEAu, retraitement CRC

Dans le même temps, le chiffre d'affaires enregistré par le budget de fonctionnement de la structure s'est accrû de 5 %, sous l'effet majeur d'une augmentation du chiffre d'affaires lié aux concessions d'aménagement (+ 76 %) en raison, notamment, de la clôture et de la liquidation financière de plusieurs opérations.

5.1.2- Un regain des rémunérations opérationnelles en fin de période

Les rémunérations liées aux opérations ont connu une baisse tendancielle jusqu'en 2014, année qui a d'ailleurs enregistré le plus faible nombre de prises de commandes sur la période. L'exercice 2016 confirme de nouveau la croissance des rémunérations déjà constatée en 2015. Les concessions et conventions publiques d'aménagement ont contribué à titre principal à l'augmentation des rémunérations opérationnelles perçues par la SEAu entre 2014 et 2016.

Tableau n° 14 : Évolution générale des rémunérations opérationnelles de la SEAu

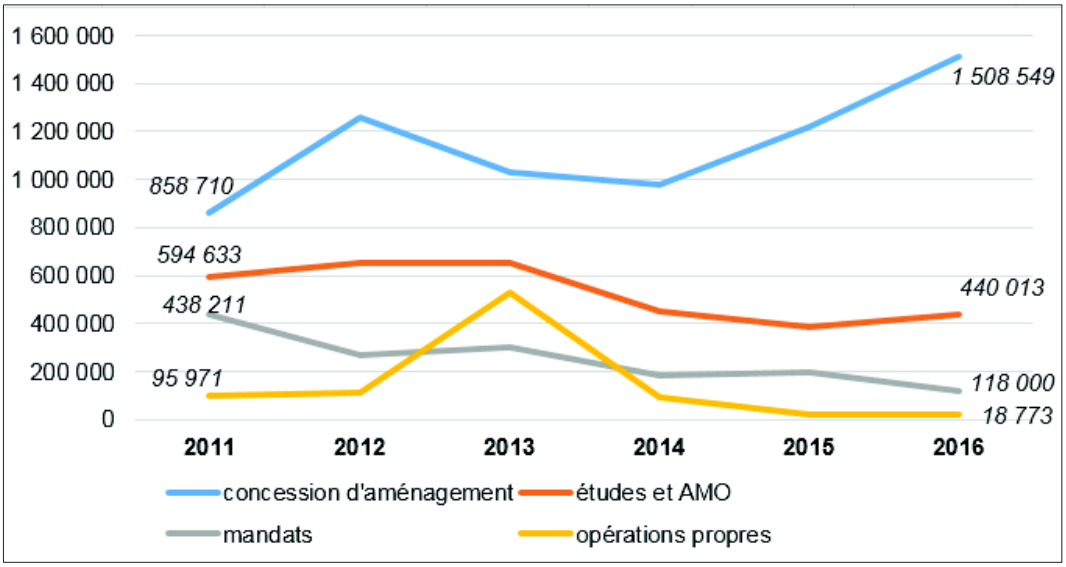
en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Δ
Rémunération opérationnelle	**1 987 524**	**2 288 499**	**2 515 187**	**1 710 651**	**1 815 828**	**2 085 335**	*5 %*
dont concession d'aménagement	858 710	1 254 324	1 026 297	980 227	1 217 014	1 508 549	*76 %*
dont études et AMO	594 633	655 080	651 304	452 108	383 881	440 013	*- 26 %*
dont mandats	438 211	268 657	302 923	186 532	196 477	118 000	*- 73 %*
dont opérations propres	95 971	110 438	531 663	91 784	18 456	18 773	*- 80 %*

Source : SEAu, retraitement CRC

[11] Opération de rénovation du réseau ferré de la région Auvergne pour Réseau Ferré de France (RFF) à hauteur de 145 M€ (2012-2014).

Pour sa part, la rémunération retirée de la conduite d'opérations, pour le propre compte de la société, a reculé de plus de 80 % de 2013 à 2016 en raison surtout de l'achèvement de la nouvelle piscine de Commentry[12].

Graphique n° 1 : Évolution comparée des rémunérations opérationnelles de la SEAu (en €)



Source : comptes annuels de la SEAu, retraitement CRC

S'agissant de la gestion des concessions d'aménagement, le montant des différents postes de rémunération a varié au cours de la période, essentiellement au gré du cycle de vie des projets. Les rémunérations d'études ont toutefois connu une baisse tendancielle jusqu'en 2014-2015, puis un rebond en 2016, tandis que les rémunérations assurées par les missions de coordination ont augmenté structurellement.

Tableau n° 15 : Évolution des postes de rémunération des conventions publiques d'aménagement de 2011 à 2015

En €	2011	2012	2013	2014	2015	Δ
Rém. d'études	65 000,00	55 000,00	15 020,00	6 530,26	8 000,00	*- 88 %*
Rém. sur acquisitions	7 668,38	16 065,91	17 417,57	15 808,60	42 415,92	*453 %*
Rém. sur coordination	583 610,57	909 576,47	648 455,83	663 396,15	858 700,11	*47 %*
Rém. sur commercialisation	201 077,46	233 713,63	283 542,15	222 605,71	270 928,74	*35 %*
Rém. sur liquidations	1 353,26	39 967,62	61 861,59	71 886,22	36 969,59	*2 632 %*
Total	**858 709,67**	**1 254 323,63**	**1 026 297,14**	**980 226,94**	**1 217 014,36**	*42 %*

Source : balances des comptes de la SEAu, retraitement CRC

5.1.3- Une capacité de portage des projets maintenue

La capacité des équipes de la SEAu à piloter un volume déterminé de projets est évaluée au moyen du chiffre d'affaires d'opérations rapporté au nombre d'agents. Nettement plus élevé que la moyenne observée pour un échantillon de 38 SEM d'aménagement en France, le chiffre d'affaires opérationnel de chaque agent de la SEAu s'est amélioré sur la période, avec un pic relevé en 2014 et un recul très sensible en 2016, en raison de la baisse globale du chiffre d'affaires des opérations.

[12] Cf. *Infra.*

Tableau n° 16 : Chiffre d'opérations (CO) par agent de la SEAu

en M€	2011	2012	2013	2014	2015	2016
CO (hors plan rail) par agent SEAu	**1 630**	**1 616**	**1 846**	**2 079**	**1 660**	**988**
CO par agent 38 SEM d'agglomération	748	798	878	794	nc	nc

Source : SEAu et étude SCET 2016

5.1.4- Un niveau de rémunération modéré

La SEAu a connu un chiffre d'affaires de fonctionnement moyen par agent en baisse de 2013 à 2015, et, inférieur au chiffre moyen constaté par la société, conseil, expertise et territoires (SCET) sur un échantillon de 38 SEM d'aménagement. Il s'est cependant redressé en 2016. Cette faiblesse du chiffre d'affaires de fonctionnement moyen sur la période traduit une maîtrise des ressources internes. Elle révèle aussi un niveau de rémunération moyen inférieur à celui pratiqué par bon nombre de sociétés d'économie mixte locales d'aménagement.

Tableau n° 17 : Chiffre d'affaires de fonctionnement (CA) par agent de la SEAu

En M€	2011	2012	2013	2014	2015	2016
CA de fonctionnement par agent SEAu	**90**	**99**	**109**	**78**	**83**	**99**
CA de fonctionnement moyen par agent (échantillon de 38 SEM d'agglomérations)	111	104	122	104	nc	nc

Source : SEAu et étude SCET 2016

5.2- Évolution du volume et de la nature des activités

5.2.1- Un accès difficile aux consultations, qui s'améliore en fin de période

Le taux de réussite de la SEAu aux appels d'offres et autres procédures de consultation s'est dégradé jusqu'en 2015. Il est passé de 44 % en 2011, année d'obtention du projet Logiparc 03 concédé par Moulins communauté, à 35 % en 2014 puis 29 % en 2015, avec l'attribution de deux nouvelles concessions d'aménagement parmi les dix projets obtenus dans l'année. En revanche, l'année 2016 témoigne d'une meilleure performance des candidatures de la SEAu, avec un taux de réussite de 59 % correspondant à 13 réponses favorables sur un total de 22 consultations auxquelles la société a participé.

Tableau n° 18 : Évolution du taux de réussite de la SEAu aux mises en concurrence

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Δ
Projets obtenus par la SEAu	18	20	8	5	10	13	*- 28 %*
Projets soumissionnés par la SEAu	41	39	21	14	35	22	*- 46 %*
Taux de réussite	***44 %***	***51 %***	***38 %***	***35 %***	***29 %***	***59 %***	*34 %*

Source : Rapports du CA sur les comptes annuels, retraitement CRC

5.2.2- Des opérations moins nombreuses sur la période, qui s'éloignent du cœur de métier de l'aménagement et du périmètre actionnarial

Le poids des différentes activités opérationnelles dans le chiffre d'affaires de la SEAu s'est profondément modifié sur la période contrôlée. L'évolution du volume des opérations et des rémunérations traduit une érosion de l'activité de l'aménagement. Conçue historiquement comme une SEM d'aménagement, la SEAu a peiné à reconstituer son portefeuille d'opérations d'aménagement, exception faite d'opérations relevant plus de la construction comme pour la piscine de Commentry. Or l'aménagement a constitué jusqu'à présent l'activité à la plus forte valeur ajoutée potentielle pour la société, les mandats et les missions d'assistance à maitrise

d'ouvrage (AMO) engendrant des marges économiques plus réduites que les concessions d'aménagement. La SEAu doit ainsi se réorienter sur un marché plus concurrentiel, et moins rémunérateur.

Le nombre de projets en cours a diminué, passant de 110 à 120 projets en cours par an en 2013 et 2014, puis à 80 en 2015 et à une petite soixantaine en 2016. L'exercice 2015 a traduit une reprise relative par rapport à 2014, avec dix nouveaux projets pris en charge par la SEAu et un volume de rémunération opérationnelle attendu de 479 000 € (soit 25 % des charges d'exploitation annuelles en 2015). Cette reprise s'est confirmée en 2016.

Face à la diminution des commandes sur les marchés clermontois et auvergnat, la SEAu est allée chercher des marchés hors d'Auvergne. À titre d'illustration, sur les dix opérations issues de consultations attribuées à la SEAu en 2015, la moitié se situe dans les départements du Cher et de la Nièvre.

5.2.3- Des actionnaires minoritaires dans le portefeuille clients de la SEAu

Au cours de la période sous revue, les grands actionnaires du secteur public territorial de la SEM ont contribué à la production du chiffre d'affaires pour une part croissante en valeur (+ 45 % entre 2011 et 2016) mais cependant demeurée minoritaire, en proportion (40 % sur l'exercice 2016), par rapport aux autres clients ou activités sources de chiffre d'affaires. Clermont Auvergne métropole a ainsi contribué à hauteur de 33 % à la réalisation du chiffre d'affaires de la société en 2016.

Tableau n° 19 : Évolution du chiffre d'affaires lié aux principaux actionnaires publics

en M€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Δ *2011-2016*
Clermont Auvergne métropole	552,63	839,53	585,08	380,26	580,89	688,5	*+ 24,6 %*
Δ *part*	*27,7 %*	*36,5 %*	*23,3 %*	*20,7 %*	*32,8 %*	*33,2 %*	
Ville de Clermont-Ferrand	0	69,02	76,23	5,63	33,71	101,72	*/*
Δ *part*	*0,0 %*	*3,0 %*	*3,0 %*	*0,3 %*	*1,9 %*	*4,9 %*	
Département du Puy-de-Dôme	17,37	33,85	33,18	64,96	69,95	28	*+ 61,2 %*
Δ *part*	*0,9 %*	*1,5 %*	*1,3 %*	*3,5 %*	*3,9 %*	*1,4 %*	
Région Auvergne	12,84	13,68	9,84	14	22,94	26,34	*+ 105,1 %*
Δ *part*	*0,6 %*	*0,6 %*	*0,4 %*	*0,8 %*	*1,3 %*	*1,3 %*	
Sous-total	**582,84**	**956,08**	**704,33**	**464,85**	**707,49**	**844,56**	***+ 44,9 %***
Autres	1 413,89	1 343,79	1 809,35	1 374,65	1 064,34	1 226,66	*- 13,2 %*
Δ *part du sous-total*	***29,2 %***	***41,6 %***	***28,0 %***	***25,3 %***	***39,9 %***	***40,8 %***	
Total chiffre d'affaires	**1 996,73**	**2 299,87**	**2 513,68**	**1 839,5**	**1 771,83**	**2 071,22**	***+ 3,7 %***

Source : SEAu, retraitement CRC

L'augmentation du chiffre d'affaires lié aux principaux actionnaires publics de la SEAu est récente, avec une inflexion observée en 2015. Soumise au respect des règles de mise en concurrence de la commande publique pour l'attribution de toutes ses opérations – hors opérations en propre – la société peine à trouver et gagner de nouveaux marchés pour développer son activité[13] auprès de ses actionnaires du secteur public local.

[13] En réponse à ce constat, la présidence et la nouvelle direction générale de la SEAu envisage un nouveau positionnement sur les opérations de renouvellement urbain et de redynamisation économique des centres urbains dont l'agglomération clermontoise pourrait être à l'initiative à l'avenir (cf. *infra*).

5.3- Les difficultés de commercialisation

La SEAu prend en charge la commercialisation de plusieurs opérations, dont elle assure la gestion par voie de concession ou de mandat. Or cette activité se trouve confrontée à un marché régional atone en matière d'immobilier d'entreprises.

Le nombre d'hectares vendus, viabilisés en opérations d'aménagement concédées (compromis signé), est en chute sur toute la période pour les zones d'aménagement économique. Seule la vente en zone d'aménagement d'habitat a connu un regain en 2016.

Pour la première fois en 2014, les surfaces vendues aux ménages (1,8 ha) ont été supérieures à celles acquises par des entreprises (1,2 ha). La signature des compromis de ventes de terrains aux entreprises a toutefois repris en 2015 (14,46 ha) mais avec un nombre très réduit d'acquéreurs (seulement trois entreprises) ; il a chuté de nouveau, en volume et en valeur, en 2016.

Tableau n° 20 : Évolution des compromis de ventes signés sur des opérations d'aménagement concédées à la SEAu

		2011	2012	2013	2014	2015	2016	Δ
Zones d'aménagement économiques	Nombre d'entreprises investisseurs installés	22	25	9	6	3	5	*- 77 %*
	Nombre d'hectares viabilisés vendus (ha)	16,9	24,8	3,8	1,2	14,5	1,4	*- 92 %*
	Montant (M€ TTC)	4 783	9 516	1 544	819	6 370	806	*- 83 %*
Zones d'aménagement d'habitat	Nombre de ménages promoteurs installés	17	31	26	20	12	40	*+ 135 %*
	Nombre d'hectares viabilisés vendus (ha)	1,64	2,59	2,18	1,79	1,01	3,18	*+ 94%*
	Montant (M€ TTC)	406	899	782	555	294	1 167	*+ 187 %*

Source : SEAu, retraitement CRC

En fin d'année 2016, le stock de foncier aménagé et viabilisé pour le besoin d'activités économiques s'établit à 38,30 ha et celui se rapportant aux opérations d'habitat à 15,16 ha, ce qui correspond à près de trois années de ventes pour le secteur économique et à près de 14 années de ventes pour l'habitat. La société a précisé dans ses observations que le stock foncier s'établissait au terme de l'année 2016 à 9 opérations d'aménagement économique et à 24 opérations d'habitat.

Tableau n° 21 : État du stock foncier de la SEAu dans le Puy-de-Dôme (fin 2016)

	Surface cessible totale viabilisée	Surface terrains libres
Puy-de-Dôme	**En ha**	en m^2
Secteur des activités économiques	**38,30**	270 843
Secteur de l'habitat	**15,16**	5 570

5.4- Une nécessaire rationalisation des interventions des opérateurs publics

5.4.1- Des redondances avec les services du développement économique sur l'agglomération clermontoise

Un administrateur soulignait déjà en 2014 qu'il était souhaitable que l'intercommunalité clermontoise procède à une rationalisation de ses différents opérateurs et actions d'aménagement et de développement économique[14].

[14] Compte-rendu du conseil d'administration du 27 mai 2014.

De fait, la communauté d'agglomération de Clermont Auvergne métropole devenue communauté urbaine au 1er janvier 2017 dispose de compétences renforcées en matière d'urbanisme et de développement économique. En matière de développement économique, la communauté a compétence de plein droit pour gérer, aménager et entretenir des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, aéroportuaire, reconnues d'intérêt communautaire. C'est elle aussi qui mène désormais les actions de développement économique et soutient, notamment, l'innovation industrielle. Par ailleurs, ses compétences en matière d'urbanisme et d'aménagement de l'espace communautaire lui confèrent, outre l'élaboration du schéma de cohérence territoriale, le plan local de l'habitat et le plan local d'urbanisme intercommunal, des pouvoirs sur l'aménagement de l'espace public incluant les voiries du territoire et les infrastructures de stationnement.

Dans ce nouveau contexte institutionnel, Clermont Auvergne métropole, par ses représentants au sein du conseil d'administration de la SEAu, est appelée à jouer un rôle majeur dans la rationalisation et l'efficacité des interventions des différents opérateurs de l'aménagement et du développement économique et urbain, sur le territoire métropolitain et sa périphérie.

Au terme de l'instruction, le directeur général de la société a indiqué que la SEAu avait engagé un dialogue avec les services métropolitains en vue d'une clarification du rôle respectif de leurs équipes.

5.4.2- Un manque d'articulation territoriale à l'échelle de la région

En matière de prospection, de développement et de commercialisation, la SEAu ne s'appuie pas sur les synergies potentielles offertes par les institutions chargées du développement économique oeuvrant sur le territoire de l'Auvergne.

En juin 2013, la SEAu a conclu un accord de coopération avec l'agence régionale de développement économique (ARDE)[15] et l'agence régionale de développement des territoires d'Auvergne (ARDTA)[16], outils de développement créés historiquement par la région Auvergne pour le premier, et entre la région et les quatre départements auvergnats pour le second.

Cet accord visait à développer et promouvoir l'offre d'accueil à destination des investisseurs, partager les informations sur l'évolution socio-économique du territoire auvergnat en vue d'améliorer l'accompagnement des entreprises et des actifs, et enfin, mettre en place des modes de développement territorial basés sur des démarches d'innovation économique responsables et durables. Dans ce cadre, la SEAu s'est engagée en particulier à détailler ses propositions d'offres opérationnelles et à les présenter aux investisseurs identifiés par les deux agences. L'ARDE et l'ARDTA s'engageaient, pour leur part, à promouvoir l'activité de la SEAu auprès des collectivités territoriales qui souhaitaient développer des projets d'accueil d'entreprises ou de ménages sur leur territoire.

En vigueur par renouvellement tacite jusqu'au 31 décembre 2015, cet accord jamais véritablement mis en œuvre, semble très largement ignoré alors qu'il constituait le seul partenariat de ce type contractualisé par la SEAu au cours de la période sous revue.

Pour autant, la SEAu ne peut se dispenser d'une articulation et d'une coopération avec les acteurs institutionnels du développement économique de son territoire, notamment dans ses relations avec les investisseurs et les clients potentiels.

---

[15] Devenue l'Agence régionale Auvergne-Rhône-Alpes, le 1er janvier 2017, à la suite d'une fusion avec l'Agence régionale de développement et de l'innovation (ARDI).

[16] Également dénommée « Auvergnepro ».

La reconfiguration des agences de développement économique à l'échelle de la région Auvergne-Rhône-Alpes offre une opportunité à la SEAu de rechercher une nouvelle coordination avec les bras armés des collectivités territoriales de son ressort géographique, pour le développement économique.

En matière de politique urbanistique et foncière, la SEAu pourrait mieux partager l'information et développer la coopération entre divers organismes, tels que l'établissement public foncier de l'Auvergne ou l'agence d'urbanisme de Clermont-Ferrand, dont l'ancien directeur a d'ailleurs pris les fonctions de directeur général de la SEAu au 31 décembre 2016. Ce constat critique de la chambre est partagé par les responsables de la société qui entendent y remédier.

5.4.3- Des situations de concurrence au sein même du conseil d'administration

Logidôme, office public de l'habitat de Clermont Auvergne métropole (et antérieurement OPAC de la ville de Clermont-Ferrand) est un établissement public local à caractère industriel ou commercial. Il gère l'ensemble des activités et opérations prévues à l'article L. 421-1 du code de la construction et de l'habitation, notamment la construction, l'acquisition et la restauration d'habitations en vue de la location ou de la vente. L'office public de l'habitat et de l'immobilier social (OPHIS) du Puy-de-Dôme, pour sa part, est un bailleur social assurant des missions d'aménageur et de prestataire pour les collectivités (mandat, conduite d'opération, assistance à maîtrise d'ouvrage, réalisation d'équipements publics, études, etc.) et de promotion de l'immobilier social.

Logidôme, actionnaire (et administrateur) de la SEAu à hauteur de 0,45 % des parts sociales, et l'OPHIS du Puy-de-Dôme, actionnaire à hauteur de 1,14 %, ont présenté des offres lors de consultations impliquant également la SEAu, et donc en concurrence directe avec cette dernière.

Entre 2011 et 2016, la SEAu a été ainsi évincée à seize reprises de la dévolution d'appels d'offres, au bénéfice de ces bailleurs sociaux même si la SEAu a pu remporter d'autres appels d'offres durant la même période.

Cette situation peut placer Logidôme, en particulier, en tant qu'administrateur de la SEAu, dans une situation de conflit d'intérêts, dans la mesure où sa qualité lui permet d'accéder à des informations relatives à la gestion et à la stratégie de développement de la SEAu. La situation de l'OPHIS expose la SEAu à moins de risque, en raison de sa seule qualité d'actionnaire non administrateur. Au cours de la période, Logidôme a sans nul doute disposé, à l'occasion de la tenue de réunions du conseil d'administration, d'informations privilégiées et précieuses intéressant directement l'activité opérationnelle, la situation administrative, ou même de renseignements sur les candidatures déposées ou envisagées par la SEAu[17].

À cet égard, il a été relevé que le représentant de Logidôme au conseil d'administration soulignait dès 2011 l'intérêt, selon lui, de la création d'une société publique locale afin d'éviter la concurrence entre la SEM SEAu et les offices publics de l'habitat sur les projets[18].

Dans ces conditions, la chambre invite les dirigeants de la SEAu à définir des règles déontologiques visant à éviter de placer certains de ses administrateurs en situation de conflit potentiel avec les intérêts de la société, ou à revoir la composition de son conseil d'administration.

Dans le cadre de la contradiction, la présidente de la société a indiqué à la chambre que des contacts avaient été noués pour mettre fin au mandat d'administrateur de Logidôme au sein

[17] Séances du conseil d'administration de la SEAu des 11 mai 2011, 10 février 2012, 2 mai 2012, 15 mai 2013, 27 mai 2014, 3 octobre 2014, 23 mars 2015, 27 avril 2015, 23 septembre 2016.
[18] Cf. Compte-rendu de la séance du conseil d'administration de la SEAu en date du 11 mai 2011.

du conseil d'administration de la SEAu, dans le souci d'éviter des situations de potentielle concurrence entre les deux structures. En outre, l'OPHIS du Puy-de-Dôme, actionnaire minoritaire non présent au conseil d'administration, a indiqué à la chambre être attentif pour écarter tout risque de conflits d'intérêts.

5.5- Stratégie et projections économiques

5.5.1- La recherche d'un nouveau positionnement économique

Face au constat de la réduction de son portefeuille d'opérations, la SEAu a lancé et formalisé, à partir de 2014, une réflexion sur l'adéquation entre son offre de services et les besoins du marché de l'aménagement, de la construction et du développement économique.

Sur proposition de sa présidente, le conseil d'administration a décidé, lors de sa séance du 3 octobre 2014, de confier à un cabinet extérieur une mission visant à :

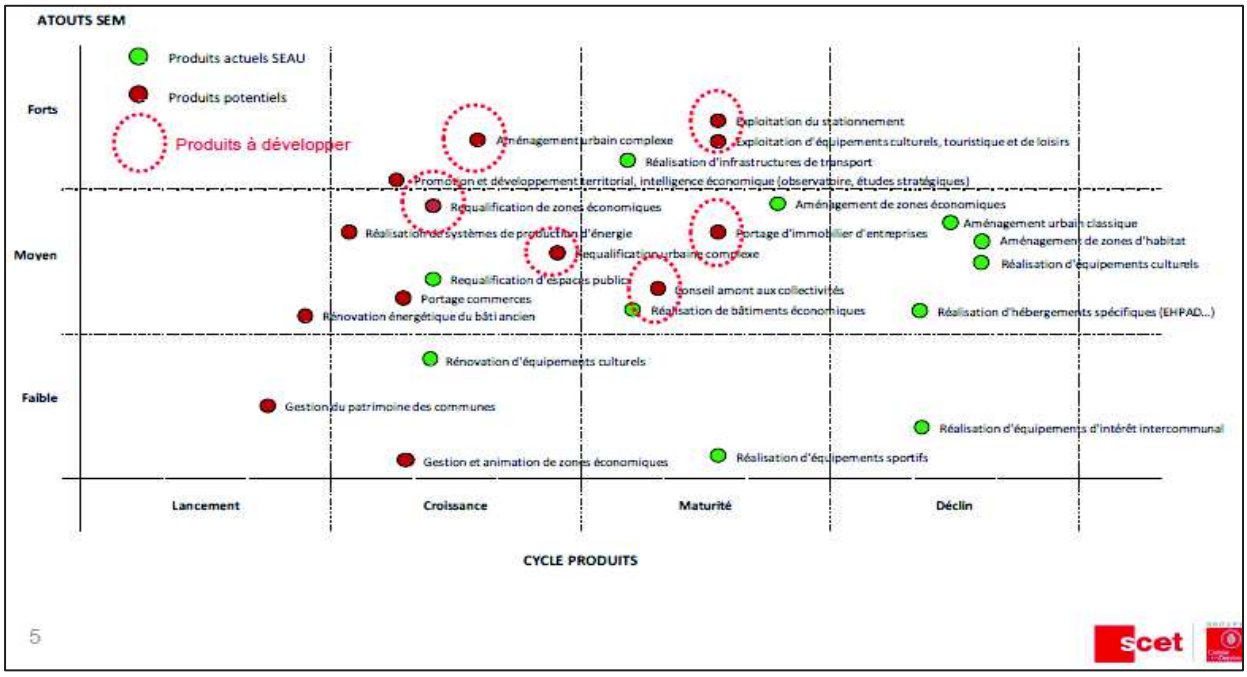
- travailler au repositionnement de la SEAu auprès de ses actionnaires ;
- identifier les axes de développement pour la SEAu et ses capacités à répondre aux enjeux des territoires et des marchés ;
- bâtir un projet de développement, en préconisant les moyens de sa mise en œuvre.

L'objectif de la présidence était de réussir la mutation de la SEAu, pour lui permettre de répondre au besoin de rénovation urbaine de l'agglomération clermontoise, plus que d'extension urbaine au moyen des zones d'activités économiques, dans le cadre d'un « plan de développement stratégique » de la société.

Avec l'aide d'une étude de la SCET (filiale de la Caisse des dépôts et consignations), la SEAu a dressé un diagnostic de ses atouts et de ses faiblesses ; elle a identifié le bien fondé d'un repositionnement sur les offres de produits et services suivants :

- la requalification de zones économiques ;
- le portage d'immobilier d'entreprise ;
- la requalification et le renouvellement urbains ;
- le conseil aux collectivités territoriales.

Graphique n° 2 : Analyse de l'offre de produits de la SEM (audit de la SCET de 2015)



Source : SEAu ; Légende : produits actuels de la SEAu, produits potentiels et produits à développer.

L'étude réalisée par la SCET a, dans le même temps, préconisé la création d'une société publique locale (SPL)[19].

Cette appréciation s'est trouvée pleinement partagée par la présidence de la SEAu, qui estimait qu'une SPL faciliterait l'accès à la commande publique sans exclure la SEM, devant désormais privilégier :

- des opérations en partenariat avec le secteur privé, notamment dans le champ de la transition énergétique ;
- le portage d'opérations privées, notamment dans le champ du logement ou de l'immobilier d'entreprises ;
- le maintien de ses interventions sur un plus grand territoire, auprès de collectivités qui ont besoin d'une telle ingénierie ;
- son maintien dans le champ concurrentiel « *qui constitue un gage de performance, souplesse et réactivité sur les projets* »[20].

La chambre note, cependant, que les opérations en partenariat avec le privé ou en portage d'opérations privées sont restées marginales, à l'exception du contrat de partenariat afférent à la réalisation de la piscine de Commentry, qui a connu une fin prématurée (cf. *infra*). Elle relève aussi que le recentrage souhaité sur des collectivités, ayant besoin de l'ingénierie de la SEM, l'éloigne du marché des commandes potentielles de ses principaux actionnaires publics.

Au demeurant, la chambre relève que la création d'une SPL, de son seul fait, ne suffit pas pour s'exonérer des contraintes de la règlementation de la commande publique, les conditions du « contrôle analogue »[21] et le respect par l'entité SPL du code des marchés publics étant exigés dès lors que, notamment, les règles de passation que doit suivre la SPL sont celles de la collectivité actionnaire.

Par ailleurs, les propositions formulées au terme de l'étude réalisé par la SCET n'apportent pas de réponse concrète au besoin immédiat de la SEM de parvenir à étoffer son portefeuille d'opérations. Elles visent surtout à justifier, au moyen d'arguments parfois infondés, le parti pris en faveur de la création de la SPL.

Il apparaît encore que la recherche de complémentarités et l'exclusion de formes de concurrence entre la SEM et la SPL ne sont guère analysées, alors qu'elles touchent directement à la survie de la SEAu. Enfin, la mobilisation des ressources de la SEM au profit de la SPL, avec un paiement en contrepartie, ne constitue pas d'évidence un levier durable de performance d'une société.

Au surplus, la seule circonstance, mise en avant par la présidente de la société, que la SPL a été créée pour le portage de futures politiques métropolitaines de développement et d'aménagement de l'agglomération clermontoise ne paraît guère de nature, à elle seule, à préserver l'activité de la SEAu.

---

[19] Voir *Infra.*

[20] Compte-rendu CA du 27 avril 2015.

[21] Les sociétés publiques locales sont détenues en totalité par des collectivités territoriales actionnaires pour lesquelles elles interviennent exclusivement et sur leur seul territoire. Conformément au droit communautaire, les SPL échappent ainsi à toute mesure de publicité et de mise en concurrence préalables. Cette relation directe, qualifiée de « in house » entre la collectivité et la société créée implique toutefois le respect d'une condition, celle de l'exercice d'un contrôle analogue de la collectivité sur la SPL, identique à celui qu'elle exerce ainsi sur ses propres services. La collectivité doit, par exemple, effectuer un contrôle sur les orientations stratégiques, la vie sociale ou encore l'activité opérationnelle de la SPL, comme si elle agissait avec ses propres services.

5.5.2- La création de la société publique locale Clermont Auvergne

Instituée par la loi n° 2010-559 du 28 mai 2010 (codifiée à l'article L. 1531-1 du CGCT), la société publique locale (SPL) est une nouvelle forme d'entreprise publique locale mise à la disposition désormais des collectivités locales en plus de la société d'économie mixte. Le capital en est détenu exclusivement par des collectivités ou groupements de collectivités, lesquelles peuvent par principe recourir à ses services sans publicité ou mise en concurrence préalable.

Créée le 18 avril 2016 par ses deux uniques actionnaires, la ville de Clermont-Ferrand[22] et la communauté d'agglomération clermontoise, la SPL « Clermont Auvergne » a pour objet la réalisation de prestations intellectuelles ou de mandats, d'opérations ou d'actions d'aménagement, d'équipements d'infrastructures et de superstructures, de constructions de ventes, d'entretien, d'exploitation et de maintenance d'immeubles pour le compte de ses actionnaires.

Disposant d'un capital social de 560 000 €, la SPL est présidée tout comme la SEAu par Mme CANALES, adjointe au maire de Clermont-Ferrand chargée du développement économique et élue au conseil communautaire de Clermont-Communauté. Son siège social est implanté à la même adresse que celui de la SEAu.

Aux termes de la délibération du 5 janvier 2016 du conseil municipal de Clermont-Ferrand, approuvant le principe de la création de la société, le recours à une SPL est motivé comme suit (extrait de l'exposé des motifs de la délibération) :
« La communauté d'agglomération Clermontoise et la ville de Clermont-Ferrand souhaitent conduire divers projets d'aménagement urbain et de requalification de zones d'activités économiques. La mise en place d'un plan local d'urbanisme intercommunal va, en outre, ouvrir de nouvelles opportunités. La diversité des projets portés par les personnes publiques et leur caractère stratégique pour le développement du territoire nécessitent de disposer d'un outil d'aménagement et de commercialisation adapté, disposant de capacités d'expertises.
Pour ce faire, Clermont Communauté et la ville de Clermont-Ferrand envisagent la création d'une structure ad hoc qui prendra la forme d'une Société Publique Locale (SPL). Ce mode de gestion des projets permet de concilier une maîtrise publique, le management d'entreprise et la souplesse offerte en termes de contractualisation, la maîtrise du risque en fonction de la répartition du capital social ainsi qu'une grande évolutivité de la structure. Il pourra proposer des compétences complémentaires à celles d'un service mutualisé et permettra de mener à bien des opérations d'intérêt communautaire portées par la Communauté urbaine ».

La délibération précise que l'actionnariat de la SPL pourra, ultérieurement, s'ouvrir à d'autres personnes publiques.

Son domaine d'activité est défini par ses statuts, adoptés le 18 avril 2016 (titre premier). L'objet social de la SPL recoupe, dans une très large mesure, celui de la SEAu alors même que cette dernière a connu au cours de la période récente un ralentissement de son activité[23] (voir annexe).

Le champ d'intervention de la SPL est néanmoins plus restreint que celui de la SEAu. Ses statuts précisent ainsi explicitement, conformément au régime juridique applicable à cette catégorie d'entreprises publiques locales, que la société ne peut exercer ses activités que pour le compte de ses actionnaires et sur leur territoire.

[22] Délibération du conseil municipal en date du 5 janvier 2016.
[23] Cf. analyse *Infra.*

Le 23 décembre 2016, Mme CANALES a signé, en sa double qualité[24] alors de présidente de la SEAu et de la SPL, une convention cadre de mise à disposition de personnel pour une durée de cinq ans, ainsi qu'une convention de mise à disposition de locaux et de matériels pour une durée indéterminée. Pour l'essentiel, la mise en œuvre de ces deux conventions emporte ainsi la mise à disposition de personnels et de moyens de la SEM SEAu au profit de la SPL. La facturation de la mise disposition de personnel, consentie dans un but non lucratif, organisée par application des articles L. 8241-1 et L. 8241-2 du code du travail, doit intervenir à une fréquence semestrielle. Aucun avenant au contrat de travail des salariés impliqués, définissant les modalités de leur mise à disposition et susceptible de valoir document tenant lieu d'accord et d'acceptation, n'a été cependant produit à la chambre alors qu'il s'agit d'une exigence de l'article L. 8241-2[25] du code du travail.

5.5.3- Une nécessaire clarification des objectifs poursuivis

Avec des projets de plus courte durée, de moindre envergure financière et à plus faible valeur ajoutée, la SEAu dispose d'une visibilité réduite sur ses équilibres financiers à venir. Ses marges de gestion et de développement demeurent incertaines, malgré des engagements financiers encore importants tenant en particulier au portage des emprunts pour le compte de collectivités concédantes. Par ailleurs, la SEAu a dû faire face à un retrait inopiné de deux projets majeurs au cours de la période sous revue, celui de Logiparc 03 et celui de la piscine de Commentry (cf. *infra*).

Pour l'avenir, la création de la SPL n'est pas sans risque pour le simple maintien du niveau d'activité de la SEAu. En effet, il semble logique de considérer que la ville de Clermont-Ferrand et la métropole Clermont Auvergne, tous deux actionnaires de la SPL, s'adresseront par priorité à cette dernière pour la réalisation de leurs opérations d'aménagement. Or, entre 2011 et 2016, 15 opérations sur les 54 concessions gérées par la SEAu étaient à l'initiative de la communauté d'agglomération, récemment érigée en communauté urbaine. Sur cette même période, la commune et l'intercommunalité ont été par ailleurs à l'initiative de 11 opérations d'assistance à maîtrise d'ouvrage ou de conduite d'opérations réalisées par la SEAu.

Dans un tel contexte d'incertitudes économiques et de contractualisation développée avec la SPL, l'élaboration d'un plan d'entreprise et d'un plan d'affaires pluriannuel glissant est plus que jamais nécessaire pour assurer un pilotage serré de la gestion de la société.

À l'initiative de la présidente et du nouveau directeur général, un projet d'entreprise commun à la SEM et la SPL a été conçu fin 2016 et présenté au conseil d'administration de la SEAu le 9 mai 2017. Ce projet confirme la volonté des dirigeants de la SEAu de voir les activités de la SEM se diversifier, au moyen notamment de la création de filiales[26] pour réaliser des opérations en partenariat avec des investisseurs privés[27], et élargir sa clientèle en parallèle, au sein d'un groupement (de type GIE[28]) susceptible de réunir la SEM et la SPL[29].

---

[24] Les deux conventions ont été signées par la même personne physique, représentant deux personnes morales distinctes.

[25] En vertu de l'article L. 8241-2 du code du travail, le prêt de main-d'œuvre à but non lucratif conclu entre entreprises requiert notamment : l'accord du salarié concerné ; une convention de mise à disposition entre l'entreprise prêteuse et l'entreprise utilisatrice qui en définit la durée et mentionne l'identité et la qualification du salarié concerné, ainsi que le mode de détermination des salaires, des charges sociales et des frais professionnels qui seront facturés à l'entreprise utilisatrice par l'entreprise prêteuse ; un avenant au contrat de travail, signé par le salarié, précisant le travail confié dans l'entreprise utilisatrice, les horaires et le lieu d'exécution du travail, ainsi que les caractéristiques particulières du poste de travail.

[26] De type : sociétés par actions simplifiées et sociétés civiles immobilières.

[27] Immobilier d'entreprise, immobilier touristique, aménagement, construction, gestion, etc.

[28] Doté de la personnalité morale, un groupement d'intérêt économique permet à ses membres de mettre en commun certaines de leurs activités afin d'améliorer leurs résultats tout en conservant leur individualité.

[29] Cf. Avis de principe du conseil d'administration du 9 mai 2017 sur la création d'un GIE regroupant la SEM et la SPL.

Cependant, nulle analyse détaillée de marché et aucun plan d'affaires n'a été joint à l'appui du projet, pour autant d'ores et déjà validé en son principe - plus que dans sa faisabilité ou ses modalités d'application concrètes - par le conseil d'administration de la SEAu.

Or les administrateurs, comme les autres actionnaires réunis en assemblée générale, doivent être en mesure de décider de l'opportunité d'une diversification de l'objet social de la SEAu, en toute et parfaite connaissance des risques économiques encourus par la SEAu, en termes de captation de marchés par la SPL ou tous autres opérateurs concurrents de la SEAu, de difficultés de croissance de l'entreprise, de mobilisation de ses moyens opérationnels[30].

En définitive, le projet d'entreprise ne traduit pas encore pleinement et clairement les objectifs poursuivis par les actionnaires qui semblent malgré tout souhaiter maintenir l'activité de la SEAu. Le ralentissement de l'activité de la SEAu, malgré un rebond constaté en 2016, et la création récente de la SPL sur le territoire clermontois invitent instamment les collectivités territoriales et leurs groupements actionnaires à clarifier plus encore, données chiffrées à l'appui, le devenir de la SEM.

6- LE PILOTAGE DE L'ACTIVITE ET LA GESTION DES RISQUES

6.1- L'absence de programmation et de contrôle budgétaires

La SEAu a régulièrement établi les rapports de gestion du conseil d'administration ainsi que les documents sociaux annuels que sont le bilan comptable et le compte de résultat, accompagnés de leur annexe, conformément aux dispositions de l'article L. 123-12 du code du commerce auxquelles elle est soumise en sa qualité de société anonyme.

En revanche, en termes de bonne gestion, elle n'a pas formellement présenté à son conseil d'administration de budget ou de compte d'exploitation prévisionnel (annuel ou pluriannuel), ni d'état de l'exécution budgétaire au cours de la période sous revue.

Or un budget prévisionnel est indispensable à la gestion de l'activité, en ce qu'il s'accompagne de la présentation des prévisions de recettes et de dépenses des différentes activités et opérations, comme des plans de trésorerie correspondants, reprenant notamment en synthèse les prévisions portées au compte rendu annuel d'activités à la collectivité locale (CRACL). De même, l'information sur l'état de l'exécution des dépenses et des recettes prévisionnelles participe d'un contrôle budgétaire interne, qui constitue une composante de la qualité de la gestion de la société.

Ces carences dans le pilotage de la gestion de la société relèvent de la responsabilité de la direction comme de celle du conseil d'administration, lequel aurait dû relever, au fil des exercices financiers, ce défaut d'information financière prévisionnelle et rétrospective.

La SEAu organise par ailleurs des « réunions budgétaires » trimestrielles, entre la direction et les chargés d'opérations, permettant d'assurer le suivi financier, et notamment celui des engagements des opérations en cours.

[30] En effet, d'autres modèles de groupement de SEM et de SPL, en France, ont abouti à la liquidation de la première au bénéfice de la seconde (cas du modèle dijonnais).

6.2- Une activité conduite sans connaissance fine des coûts

6.2.1- Une comptabilité analytique encore partielle

Au terme du précédent contrôle, la chambre régionale des comptes d'Auvergne avait relevé que la société ne disposait ni d'une comptabilité analytique, ni d'une fonction de contrôle de gestion interne. La société SCET, rémunérée pour une prestation d'assistance à la SEAu, n'avait pas alors contribué à identifier ces lacunes dans la gestion interne.

À l'heure actuelle, la SEAu utilise un logiciel comptable *Comptarel*, qui permet, lors de l'enregistrement de chaque flux, de l'affecter à une opération (structure, concessions, opérations propres ou mandat) au moyen d'un code à cinq chiffres. La balance générale des comptes 1 à 7 est ainsi générée automatiquement par opération.

Les dépenses de « structure » (fonctions ressources et transverses) ne font pas l'objet d'une répartition par nature d'opérations. La SEM ne dispose donc pas d'une connaissance fine de ses coûts complets.

Le perfectionnement de la comptabilité analytique est l'un des chantiers identifiés dans le cadre du projet d'entreprise, en vue de pouvoir mieux justifier des prix pratiqués par la société dans le cadre de ses soumissions aux appels d'offres, d'une part, et de permettre une facturation au plus juste des moyens désormais mis à disposition par la SEM à la SPL, d'autre part.

6.2.2- Un coût de revient mal connu

Au cours de la période sous revue, la SEAu n'a pas procédé à une détermination systématique de ses coûts de revient, que ce soit de manière prévisionnelle, en amont de la contractualisation d'une opération, ou en réalisé pour être en mesure d'apprécier les écarts éventuels entre la rémunération perçue et les charges effectivement supportées par la structure.

La société fonde sa stratégie d'affaires sur un coût de revient « pivot » de 400 € environ, estimé sur la base des charges d'exploitation annuelles (1,8 M€) ramenées au nombre moyen de salariés (21,5) et au nombre de jours de travail par an.

Ce défaut de détermination des coûts de revient a privé la société d'une connaissance du seuil de rentabilité de son activité, alors même qu'elle subissait une concurrence croissante et qu'elle s'engageait dans des procédures de certification de la qualité de sa gestion (cf. *infra*).

Afin de mettre en œuvre les dispositions de la convention de gestion conclue avec la société publique locale, la SEM développe actuellement la mise en place d'un tableur de déclaration du temps travaillé par opération et activité, lequel, s'il est correctement renseigné, devra servir de socle à la facturation de prestations et de mise à disposition de personnels entre les deux sociétés. Cet outil présentera également l'intérêt de fournir une évaluation du temps-homme, et de la masse salariale réellement consacrés à chaque opération, composante du coût de revient de l'activité.

6.3- L'absence de fonction de contrôle interne et d'analyse des risques

Le contrôle interne est un dispositif par lequel une entité organise ses travaux de manière à obtenir l'assurance du respect des normes qui s'imposent à elle, à réduire les risques d'erreur ou de manipulation des données ou résultats, et plus généralement, à assurer la qualité des services. La SEAu n'a pas mis en place, à ce jour, de fonction de contrôle interne au sein de ses services.

De même, la SEAu ne dispose pas d'une cartographie des risques liés à sa gestion et à son développement, qu'ils soient endogènes - compétences et qualité de la gestion, respect de la réglementation, situation financière - ou exogènes - baisse des commandes, retard de paiement des clients, concurrence, conditions d'accès aux emprunts bancaires.

Les audits successifs de certification de qualité, qui ont conduit notamment à l'obtention du certificat de qualification en assistance à maîtrise d'ouvrage et en matière de programmation dans le champ de l'ingénierie (OPQIBI)[31], comme le diagnostic visant à l'élaboration d'un plan d'évolution stratégique de la SEAu proposé par la SCET en avril 2015, n'ont conduit ni à la réalisation d'une cartographie des risques d'activité et de gestion de la SEAu, ni à la recommandation de l'engagement d'une démarche visant à y parvenir.

Or, en l'état de ses activités, de son positionnement et du marché de l'aménagement, la SEM SEAu est confrontée à plusieurs risques pesant sur sa soutenabilité économique, pour ses salariés comme pour ses actionnaires. Ainsi, dans l'objectif de préserver sa compétitivité sur un marché de plus en plus concurrentiel, la SEAu a réduit sa rémunération moyenne, sans vérifier au préalable s'il en résulte une sous-rémunération de la société et de son offre de services, hypothéquant et pesant sur sa rentabilité réelle.

6.3.1- Un passif de contentieux assaini

Les contentieux auxquels la SEAu était partie ont pesé sur la gestion et la réputation de la SEM pendant plusieurs années. Selon le directeur, le contentieux avec le syndicat mixte pour le traitement des résidus urbains (SYMTRU 63) a en particulier restreint la capacité de développement et de projection de la SEAu.

Le SYMTRU, qui avait délégué à la SEAu la maîtrise d'ouvrage d'une usine de tri-valorisation des déchets implantée à Châteldon, dont le mauvais fonctionnement avait conduit à l'abandon du projet après quelques mois seulement d'exploitation, a engagé la responsabilité contractuelle de la SEAu en 2003. Le Conseil d'État a finalement conclu, en mars 2015, au rejet définitif des conclusions du SYMTRU contre la SEAu. Le contentieux est désormais clos. Au 1er avril 2017, la SEAu n'avait plus qu'un seul contentieux en cours.

Au cours de la période sous revue, la SEAu a consenti, par ailleurs, à deux transactions : la première avec l'EHPAD La Chapelaude a abouti au paiement à la SEAu du solde des prestations réalisées, soit 4 598,66 € HT ; la seconde avec la ville de Commentry s'est traduite par le versement d'une indemnité à la SEAu d'un montant de 135 300 € (cf. *infra*).

De manière générale, la SEAu provisionne ses risques contentieux en fonction du quantum demandé par les requérants. Une évaluation du provisionnement est réalisée par le conseil juridique de la société, qui transmet sa position en matière de provision au commissaire aux comptes. Concernant le contentieux actuellement en instance, la provision est de 110 000 €, soit un peu plus de 50 % du quantum demandé par le requérant.

6.3.2- Le caractère irrégulier de l'octroi d'une subvention

La SEM a perçu une subvention de 28 000 € pour la réalisation de l'étude stratégique visant à l'aider dans son repositionnement. Cette subvention a été octroyée par la communauté d'agglomération de Clermont communauté, par une décision de son conseil communautaire en date du 3 avril 2015.

Or cette subvention ne répond pas aux critères légaux d'attribution de subventions à une SEML, en vigueur lors des faits, aux termes des articles L. 1523-5 à 7 du code général des

[31] Actuellement valable jusqu'en août 2017.

collectivités territoriales[32]. La subvention n'apparait pas, en particulier, comme destinée à financer « *des programmes d'intérêt général liés à la promotion économique du territoire ou à la gestion de services communs aux entreprises »* (article L. 1523-7).

Au surplus, la chambre a relevé le caractère tardif de la signature de la convention, relative au versement de l'aide économique, qui nécessitait l'accord préalable du conseil régional.

Ce n'est que le 21 septembre 2015, soit près de six mois après l'attribution de la subvention à la SEAu, que Clermont communauté a signé une convention en application de l'article L. 1511-2 du CGCT relative à la mise en œuvre des aides économiques avec la région Auvergne, afin de valider le principe de telles subventions sur le fondement des dispositions relatives aux aides économiques des collectivités territoriales définies aux articles L. 1511-2 et L. 1511-3 du CGCT.

6.4- La prise en compte des exigences environnementales dans les marchés passés par la société

Au cours de la période sous revue, et de l'avis de la chambre, la SEAu relevait de la catégorie des pouvoirs adjudicateurs soumis à l'ordonnance du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics[33]. Les organismes ainsi qualifiés de pouvoir adjudicateur disposent, sur le fondement de cette ordonnance, de la possibilité de se soumettre, volontairement, aux règles de passation ou d'exécution prévues par le code des marchés publics[34].

Toujours pour la chambre, cette qualité de pouvoir adjudicateur prévalait quand bien même l'exécution de plusieurs des conventions de concession auxquelles la SEAu était partie, était soumise au respect des dispositions de l'article L. 300-5-1 du code de l'urbanisme[35] disposant que : « *Lorsque le concessionnaire n'est pas soumis au code des marchés publics ou aux dispositions de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics, les contrats d'études, de maîtrise d'œuvre et de travaux conclus par lui pour l'exécution de la*

---

[32]Soit :
- « *Lorsqu'une société d'économie mixte locale ayant pour objet une activité de construction ou de gestion de logements sociaux est confrontée à des difficultés dues à un déséquilibre grave et durable des programmes immobiliers visés à l'article L. 1523-5, les départements et les communes peuvent, seuls ou conjointement, lui accorder des subventions exceptionnelles pour la mise en œuvre de mesures de redressement dans le cadre d'une convention passée avec celle-ci qui fixe la nature, le montant et la durée des subventions ainsi attribuées* » (Article L. 1523-6) ;
- « *Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent accorder aux sociétés d'économie mixte exerçant une activité de construction ou de gestion de logements des subventions ou des avances destinées à des programmes de logements, et à leurs annexes, dont les financements sont assortis de maxima de loyers ou de ressources des occupants, déterminés par l'autorité administrative* » (Article L.1523-5) ;

« *Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent accorder aux sociétés d'économie mixte des subventions ou des avances destinées à des programmes d'intérêt général liés à la promotion économique du territoire ou à la gestion de services communs aux entreprises* » (Article L1523-7).

[33] Selon les termes de l'article 3 de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 : « *I.- Les pouvoirs adjudicateurs soumis à la présente ordonnance sont : 1° Les organismes de droit privé ou les organismes de droit public autres que ceux soumis au code des marchés publics dotés de la personnalité juridique et qui ont été créés pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou* commercial, *dont : a) Soit l'activité est financée majoritairement par un pouvoir adjudicateur soumis au code des marchés publics ou à la présente ordonnance ; b) Soit la gestion est soumise à un contrôle par un pouvoir adjudicateur soumis au code des marchés publics ou à la présente ordonnance ; c) Soit l'organe d'administration, de direction ou de surveillance est composé de membres dont plus de la moitié sont désignés par un pouvoir adjudicateur soumis au code des marchés publics ou à la présente ordonnance* […] *».*

[34] L'article 3 de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 dispose en effet que *« II.- Les dispositions de la présente ordonnance ne font pas obstacle à la possibilité pour les pouvoirs adjudicateurs d'appliquer volontairement les règles de passation ou d'exécution prévues par le code des marchés publics ».*

[35] Créé par la loi n°2005-809 du 20 juillet 2005.

concession sont soumis à une procédure de publicité et de mise en concurrence définie par décret en Conseil d'État ».

L'examen aléatoire des marchés passés par la société, dans le cadre de trois opérations[36], n'a pas mis en évidence d'irrégularités dans la gestion de la passation et de l'exécution des achats. Toutefois, le niveau d'intégration de clauses environnementales, à différentes étapes des achats, est apparu hétérogène et souvent insuffisant.

Or, aux termes de l'article 37-4 de l'ordonnance du 6 juin 2005 - abrogé par l'ordonnance du 23 juillet 2015 (*cf. infra*) - les pouvoirs adjudicateurs et les entités adjudicatrices pouvaient « *afin de prendre en compte les objectifs de développement durable*, […] *ne pas accepter un opérateur économique qui ne dispose pas des capacités techniques ou professionnelles suffisantes au regard, notamment, des exigences environnementales préalablement définies »*. La SEAu pouvait donc faire application de cette disposition, permettant de prendre en compte des considérations environnementales dans l'attribution des commandes.

De même, en vertu du décret n° 2005-1742 du 30 décembre 2005[37], les conditions d'exécution d'un marché passé par un pouvoir adjudicateur - au sens de l'article 3 de l'ordonnance du 6 juin 2005 - pouvaient *« comporter des éléments à caractère social ou environnemental qui prennent en compte les objectifs de développement durable en conciliant développement économique, protection et mise en valeur de l'environnement et progrès social. Elles sont précisées dans l'avis d'appel à concurrence* […] *ou dans les documents de la consultation* » (article 4[38]).

Le code des marchés publics en vigueur jusqu'en 2016, tel qu'issu du décret n° 2006-975 du 1er août 2006, disposait quant à lui que les conditions d'exécution d'un marché pouvaient comporter des éléments à caractère social ou environnemental prenant en compte les objectifs de développement durable et conciliant développement économique, protection et mise en valeur de l'environnement et progrès social. Ces objectifs pouvaient être intégrés tant au niveau de l'expression du besoin d'achat (objet du marché, spécifications techniques et conditions d'exécution), que des procédures de passation (sélection des candidatures et choix de l'offre économiquement la plus avantageuse), dans le respect des principes fondamentaux de la commande publique (liberté d'accès, égalité de traitement des candidats)[39].

Depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 et du décret d'application n° 2016-360 du 25 mars 2016, cette simple faculté offerte à l'acheteur constitue une obligation, lors de la définition du besoin, de prendre en compte des objectifs de développement durable[40]. Il s'agit d'une obligation de moyen[41], qui s'applique également aux pouvoirs adjudicateurs.

---

[36] Logiparc 03, MSP Sancerges, ZAC Cœur de ville d'Avermes.

[37] Décret fixant les règles applicables aux marchés passés par les pouvoirs adjudicateurs mentionnés à l'article 3 de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics.

[38] Abrogé par le décret n° 2016-360 du 25 mars 2016.

[39] Les articles 5, 6, 14, 45, 50 et 53 du code des marchés publics constituaient le cadre d'intégration de ces objectifs. Ainsi l'article 5 disposait que : « *la nature et l'étendue des besoins à satisfaire sont déterminées avec précision […] en prenant en compte des objectifs de développement durable* ». De même, l'article 6 relatif aux spécifications techniques permettait de définir dans les documents de la consultation des exigences en matière environnementale (exemple : écolabels attribués par des organismes indépendants). Concernant l'exécution du marché, l'article 14 permet aux acheteurs d'imposer dans le cahier des charges des conditions d'exécution environnementales. Le juge administratif a confirmé à plusieurs reprises : voir par exemple Conseil d'État, 23 novembre 2011, communauté urbaine de Nice-Côte d'Azur, n° 351570.

[40] Ordonnance n° 2015-899, 23 juillet 2015, article 30 : « *La nature et l'étendue des besoins à satisfaire sont déterminées avec précision avant le lancement de la consultation en prenant en compte des objectifs de développement durable dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale.* »

[41] Réponse ministérielle n° 25167, B. Piras : JO Sénat Q 9 nov. 2006, p. 2793 ; Conseil d'État, 23 nov. 2011, n° 351570, Communauté urbaine de Nice-Côte d'Azur. Voir, plus généralement, les guides du groupe d'étude

À l'examen d'un échantillon de marchés passés dans le cadre d'opérations d'aménagement, il apparaît que la SEAu a inséré des clauses sociales dans ses documents de consultation et de passation des marchés. En revanche, l'insertion de clauses environnementales dans ces documents est restée le plus souvent cantonnée à la gestion des déchets de chantier.

L'opération Logiparc 03 a constitué une exception notable. Cette opération a en effet donné lieu à une « déclaration de politique environnementale commune » établie entre le concédant et le concessionnaire, ainsi qu'à une « charte de chantier à faibles impacts » visant à réduire les nuisances et l'impact environnemental du chantier. Elle a permis l'obtention d'une certification du système de management environnemental du projet (ISO 14 000), en mars 2014[42].

En définitive, tant au regard de la réglementation en vigueur que des objectifs environnementaux qu'elle s'est elle-même assignés au travers de sa communication institutionnelle[43], la SEAu doit intégrer de manière plus systématique les exigences environnementales dans la gestion de ses marchés, à l'image de la démarche entreprise dans le cadre de l'opération intéressant Logiparc 03. La société a précisé s'y être engagée pour l'avenir.

La présidente de la société a, en outre, indiqué avoir pris acte des observations de la chambre et souhaiter y donner suite, notamment par l'établissement d'une fonction de contrôle interne intégrant des éléments de rentabilité et de risques, par l'amélioration de l'information budgétaire prévisionnelle, et par le renforcement de la qualité des rapports annuels de gestion.

7- LES RESSOURCES HUMAINES

7.1- L'évolution des effectifs et de la masse salariale

7.1.1- Des effectifs non soumis aux fluctuations de l'activité

Les effectifs de la SEAu ont été relativement stables durant la période de 2011 à 2016. Ils ont fluctué de 22 à 24 agents (effectifs physiques moyens).

La création, dans le courant de l'année 2016, de la société publique locale Clermont Auvergne s'est accompagnée d'une recherche de mutualisation dans les moyens affectés aux deux entités distinctes, notamment dans le domaine des ressources humaines (cf. convention cadre, effective à compter du 23 décembre 2016). Une dizaine d'employés de la SEM est concernée par ce dispositif, consacrant une partie de leur temps de travail aux activités de la SPL.

La quasi-totalité du personnel bénéficie d'un contrat de travail à durée indéterminée. Ce choix de gestion présente l'avantage de fidéliser les personnels dans leur emploi, et d'accroître leur implication au travail par le déroulement de carrières au sein de l'entreprise.

---

des marchés (GEM) développement durable, environnement, de la Direction des affaires juridiques (DAJ) du Ministère de l'économie http://www.economie.gouv.fr/daj/guides-et-recommandations-des-gem-et-autres-publications

[42] Avis favorable du comité de Certification d'ECOCERT Environnement, courrier du 7 mars 2014.

[43] Dans a communication en ligne, la société se présente comme un acteur « éco-innovateur responsable » (cf. http://www.seau.fr/d%C3%A9pollution).

Tableau n° 22 : Évolution des effectifs moyens de la SEAu

en moyenne annuelle	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Effectifs physiques en CDI	21	22	22	23	22	22
Effectifs physiques en CDD	1	0	1	1	0	0
Effectif physique total	22	22	23	24	22	22
ETPT* totaux	21,8	21,8	22,8	23,9	21,9	21,9

**ETPT : équivalent temps plein travaillé.*
Source : SEAu, retraitement CRC.

La SEAu est soumise, pour la gestion de ses ressources humaines, aux dispositions de la convention collective nationale des bureaux d'études techniques, des cabinets d'ingénieurs-conseils et des sociétés de conseils du 15 décembre 1987.

7.1.2- Une masse salariale maitrisée

Les dépenses de personnel ont sensiblement augmenté durant les trois premières années sous revue, passant de 1,4 M€ (en 2011) à 1,6 M€ (en 2013). Ces charges ont décru depuis l'exercice 2014, pour s'établir à un peu moins de 1,3 M€ en 2016 (- 10 % sur la période).

Cette évolution de la masse salariale s'explique, notamment, par la variation du montant de l'intéressement versé aux salariés de la société. Si celui-ci a progressé en début de période, pour passer de près de 101 000 € en 2011 à plus de 216 000 € en 2013, son montant a été ramené à seulement 16 000 € en 2014, puis à zéro durant les exercices 2015 et 2016.

La SEAu a perçu plusieurs versements au titre du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), à hauteur de 20 754 € en 2013, de 32 119 € en 2014, de 34 732 € en 2015 et de 29 246 € en 2016. Les montants ainsi perçus ont été affectés en compensation des charges de personnel.

Tableau n° 23 : Charges de personnel

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Solde débit	**1 423 875**	**1 530 473**	**1 650 996**	**1 368 633**	**1 348 945**	**1 282 560**
dont :						
Salaires et appointements	*873 339*	*871 792*	*938 919*	*881 725*	*873 243*	*842 798*
Intéressement	*101 459*	*198 144*	*216 609*	*16 000*	*0*	*0*

Note : les montants correspondent au solde du débit des comptes 64. Code 0001.
Source : balances des comptes SEAu.

7.2- Le temps de travail

7.2.1- Un temps de travail inférieur aux plafonds annuels, déterminés par l'accord de branche relatif à la durée du travail

L'accord modifié du 22 juin 1999 relatif à la durée du travail, pris par application de la loi du 13 juin 1998 d'orientation et d'incitation à la réduction du temps de travail réduisant la durée légale du travail des salariés à 35 heures par semaine, prévoit que la durée hebdomadaire conventionnelle du travail effectif est, pour cette branche professionnelle, fixée à 35 heures hors dispositions plus favorables existant dans les accords ou les usages des entreprises concernées (chapitre 1er ; art. 2).

Plusieurs régimes de comptabilisation du temps de travail sont prévus par l'accord. Ce dernier autorise une certaine latitude de gestion aux entreprises, dans la détermination des dispositifs à mettre en œuvre et leur permet d'adopter des mesures plus favorables.

Parmi les trois types de modalités de gestion des horaires retenus par l'accord, peuvent être distinguées :

- les modalités « *standards* » qui s'appliquent aux salariés exerçant des fonctions d'employés, de techniciens ou d'agents de maîtrise et, éventuellement, aux ingénieurs et aux cadres de l'entreprise. Le temps de travail annuel des salariés soumis à ce régime est décompté sous la forme d'un volume d'heures ne pouvant excéder 1 610 heures pour un salarié à temps plein (chapitre 2 ; art. 2) ;

- les modalités « *de réalisation de missions avec autonomie complète* »[44] qui s'appliquent aux personnels exerçant des responsabilités de management élargi, ou des missions commerciales, de consultant, ou accomplissant des tâches de conception ou de création, de conduite et de supervision de travaux, disposant d'une large autonomie, de liberté et d'indépendance dans l'organisation et la gestion de leur temps de travail pour exécuter les missions qui leur sont confiées. L'accord ajoute que les salariés concernés doivent relever au minimum de la position 3 de la grille de classification des cadres de la convention collective nationale, ou bénéficient d'une rémunération annuelle supérieure à deux fois le plafond annuel de la sécurité sociale, ou sont mandataires sociaux. La comptabilisation du temps de travail de ces salariés s'effectue en jours, sur une période de référence annuelle, avec un maximum fixé à 218 jours de travail par an (journée de solidarité incluse), pour un salarié présent sur une année complète et ayant acquis la totalité des droits à congés payés complets, compte non tenu des éventuels jours d'ancienneté conventionnels au titre de l'article 23 de la convention collective, et de ceux définis éventuellement par accord d'entreprise ou par usage, et des absences exceptionnelles accordées au titre de l'article 29 de la convention collective nationale (chapitre 2 ; art. 4.1 et 4.3).

Un accord collectif se rapportant à l'aménagement et à la réduction du temps de travail, signé le 26 janvier 2001 et non modifié depuis lors, précise les modalités d'organisation du temps de travail au sein de la SEAu. L'accord distingue le régime s'appliquant aux « *cadres autonomes* » de la société (catégorie qui exclut les cadres administratifs) de celui bénéficiant aux autres membres du personnel.

Le temps de travail annuel des « *cadres autonomes* » résulte « *de la nature des fonctions, des responsabilités qu'ils exercent et de l'autonomie dont ils disposent dans l'organisation de leur emploi du temps* ». Il est déterminé de façon forfaitaire et repose sur un nombre de jours de présence dans l'entreprise devant être respecté (l'accord prévoit néanmoins une possibilité de régularisation, au cours de l'année qui suit, d'un éventuel dépassement du plafond annuel de jours travaillés). Il s'établit à 214 jours de travail et est calculé en prenant en compte 29 jours de congés payés (Titre 2 ; art. 1). Il est, en ces termes, inférieur de 4 jours au volume maximum de temps de travail annuel, retenu par l'accord du 22 juin 1999 au titre des modalités « *de réalisation de missions avec autonomie complète* », qui paraissent devoir s'appliquer à cette catégorie de salariés.

Le temps de travail annuel des autres membres du personnel est également arrêté de façon forfaitaire, mais sur une base horaire. Il repose sur une durée hebdomadaire de travail de 36h30, répartie sur cinq jours à raison de 7h18min de temps de travail par jour ouvré, les heures réalisées au-delà de la 35ème heure étant compensées par l'attribution de jours de repos (9 jours RTT). Les modalités de décompte du temps de travail conduisent alors à retenir un nombre de jours de travail dans l'année de 214 jours, représentant un volume annuel de 1 562 heures de travail.

[44] Les règles s'appliquant à ce régime de comptabilisation du temps de travail ont été modifiées par un avenant à l'accord en date du 1er avril 2014.

La durée annuelle du travail appliquée par la SEAu apparaît, dans ces conditions, inférieure à la durée maximale retenue par l'accord de branche du 22 juin 1999, au titre des modalités « standards » (1 610 heures) dont relève cette catégorie de personnel. Elle est également inférieure à la durée annuelle retenue par la législation sociale (1 607 heures[45]).

7.2.2- L'octroi de jours de congés supplémentaires

La convention collective nationale des bureaux d'études techniques, des cabinets d'ingénieurs-conseils et des sociétés de conseils du 15 décembre 1987 prévoit, en son article 23, que les salariés exerçant des fonctions d'employés, de techniciens ou d'agents de maîtrise, les ingénieurs et les cadres, ayant au moins un an de présence continue dans l'entreprise, bénéficient d'un droit à 25 jours ouvrés de congés. Des congés supplémentaires peuvent également être octroyés aux salariés, en raison de leur ancienneté ou bien lorsque l'employeur exige qu'une partie des congés soit prise en dehors de la période du 1er mai au 31 octobre.

Un règlement de gestion sociale de la SEAu, daté du 29 juin 1993 et non modifié depuis lors, a été élaboré afin de compléter les dispositions sociales en vigueur. Il précise, notamment, les modalités d'attribution de congés aux salariés de l'entreprise (art. 24).

Le règlement prévoit que les salariés ayant un an de présence dans l'entreprise bénéficient d'un droit à congé annuel de 29 jours ouvrés (soit quatre jours de plus que le nombre de jours ouvrés de congés prévu par la convention collective nationale).

Le règlement fait par ailleurs mention de la possibilité d'octroi de jours de congés supplémentaires, lorsque des congés sont pris pendant la période du 1er novembre au 30 avril. Les règles de comptabilisation de ces jours supplémentaires diffèrent néanmoins de celles retenues dans la convention collective et sont, à ce titre, plus avantageuses pour les salariés de la SEAu. Le règlement permet, notamment, à un salarié de cumuler les jours de congés supplémentaires attribués dans le cadre de ce dispositif, dans la limite de trois jours ouvrés annuels (contre un maximum de deux jours ouvrés de congés supplémentaires, selon les dispositions de la convention collective).

Le régime d'octroi de jours de congés retenu et appliqué par la SEAu s'avère, de fait, plus favorable que celui prévu par la convention collective.

7.2.3- Le régime d'autorisations spéciales d'absence

La convention collective nationale du 15 décembre 1987 prévoit, en son article 29, plusieurs situations ouvrant droit à une autorisation d'absence exceptionnelle, non déductible des congés du salarié concerné. La convention détermine, pour chaque évènement, un nombre de jours d'absence autorisés de référence. Par exception, la convention incite les entreprises du secteur à définir « *des mesures* » permettant à un salarié de s'absenter pour soigner un enfant malade, âgé de 12 ans au plus, sans préciser le nombre de jours d'absence exceptionnelle correspondant.

Le règlement de gestion sociale de la SEAu, daté du 29 juin 1993 et non modifié depuis lors, détermine en son article 26 le régime d'« *autorisations spéciales d'absence* » s'appliquant au sein de l'entreprise. Le règlement distingue deux dispositifs d'autorisation d'absence :

[45] Limite actuellement prévue à l'article L. 3121-41 du code du travail, lequel dispose que : « *[…] Si la période de référence est annuelle, constituent des heures supplémentaires les heures effectuées au-delà de 1 607 heures […]* ».

- le règlement interne recense, en premier lieu, divers évènements familiaux ouvrant droit à l'octroi d'une autorisation d'absence. Les droits reconnus aux salariés de la société diffèrent en ce domaine, sur plusieurs points, de ceux prévus par la convention collective. Le règlement de gestion accorde ainsi aux salariés de la SEAu, dans un certain nombre de situations, davantage de jours d'absence autorisée que ne le prévoit la convention nationale. Ce même règlement ouvre par ailleurs un droit à une autorisation d'absence dans le cadre de situations non prévues par la convention collective. D'une manière générale, et selon les termes du règlement interne, toutes les « *situations juridiques diverses justifiées* », peuvent donner lieu à l'octroi de deux jours ouvrés d'absence. Une limite de dix jours ouvrés d'absence autorisée par an est néanmoins posée, pour l'ensemble des autorisations d'absence accordées au titre de ce dispositif ;

- le règlement de gestion sociale prévoit, en second lieu, une possibilité d'octroi de jours d'absence autorisée pour toute situation ne relevant pas des évènements familiaux précités. La société dispose en la matière d'une liberté d'appréciation quant aux circonstances justifiant l'absence d'un salarié et quant au nombre de journées d'absence à lui octroyer.

Tableau n° 24 : Situations ouvrant droit à une autorisation spéciale d'absence

Circonstances	Nombre de jours ouvrés d'absence autorisée	
	Règlement de gestion sociale de la SEAu	Convention collective du 15 décembre 1987*
Mariage du salarié	5	4
Naissance ou adoption d'un enfant	3	3
Mariage d'un enfant	3	1
Décès conjoint, concubin ou enfant	5	2
Décès père, mère, beaux-parents	3	2 (ascendants) ; 1 (beau-père, belle-mère)
Décès frère ou sœur	2	1
Décès collatéraux du 3e degré ou d'ascendants des 2e et 3e degrés	1	2 (ascendants)
Présélection militaire	3	3
Déménagement	1	
Mobilité géographique régie par le règlement intérieur	3	
Situations juridiques diverses justifiées	2	
sur justification médicale, pour soigner un conjoint, un concubin ou un enfant malade	N.D.	
sur justification médicale, pour assurer momentanément la garde d'un enfant malade	N.D.	
sur justification médicale, pour assister momentanément un ascendant direct ou celui de son conjoint, lorsque son état nécessite la présence d'une tierce personne	N.D.	

**Régime applicable aux employés, aux techniciens, aux agents de maîtrise, aux ingénieurs et aux cadres de la branche*
Source : règlement intérieur SEAu, retraitement et compléments CRC

Le régime d'autorisation d'absence mis en place par la SEAu se présente comme favorable à ses salariés, si on le compare au régime défini pour l'ensemble des personnels de la branche professionnelle. Il n'y a pas là cependant motif à critique en droit, puisque les principes gouvernant la législation du travail dans le secteur privé autorisent la mise en œuvre de dispositifs plus favorables, en entreprises, que ceux résultant des accords de branche.

7.2.4- Un temps de travail insuffisamment mesuré

L'accord du 22 juin 1999 relatif à la durée du travail au sein de la branche professionnelle prévoit que le temps de travail effectif doit être mesuré par l'entreprise :

« *Chapitre VII : Mesure du temps de travail effectif*

L'organisation du travail dans l'entreprise ou l'établissement implique la mise en place d'un dispositif permettant d'assurer avec rigueur la mesure du temps de travail effectif.
Un tel dispositif peut être constitué soit par un document déclaratif quotidien, hebdomadaire ou mensuel établi à la journée, rédigé par le salarié et visé par la hiérarchie, soit par tout système de pointage.
Les règles et les modalités d'application dans les conditions prévues par la loi et par le présent accord seront définies au niveau de l'entreprise […][46].
Le système retenu, quel qu'il soit, doit permettre d'identifier clairement le temps de travail effectif, y compris les tranches exceptionnelles d'activité et les dépassements d'horaires, accomplis à la demande de la hiérarchie, pour les personnels assujettis à un horaire collectif ou individualisé. »

Le règlement de gestion sociale du 29 juin 1993, bien antérieur à cette réforme majeure, ne consacre pas de développements aux modalités de mesure du temps de travail des salariés au sein de la société.

Dans les faits, la SEAu n'a pas mis en place de système pérenne de mesure du temps de travail effectif de ses salariés. Il a certes été précisé en cours d'instruction que « *ce contrôle* [de la durée effective de travail] *relève du contrôle hiérarchique suivant les emplois concernés dans la société* ». Mais aucun système de pointage, ou de mode de déclaration formalisé n'a permis d'attester du décompte et du contrôle effectifs du temps de travail accompli par les salariés de la société.

La SEAu a cependant élaboré, dans la période récente, un « relevé d'heures hebdomadaire » déclaratif dans l'objectif de suivre le temps de travail journalier de chaque salarié, et de quantifier le temps consacré aux activités de la SPL, par les personnels mis à disposition. L'utilisation de cet outil de suivi, à compter du mois de janvier 2017, devrait permettre à la SEAu de se conformer aux prescriptions définies au niveau de la branche professionnelle, tout en améliorant son dispositif interne de mesure du temps de travail.

7.3- Une meilleure définition et formalisation des fonctions de chacun à concevoir

La SEAu ne dispose pas de fiches de poste à jour pour chacun de ses salariés, mais seulement d'un énoncé succinct des missions de chacun dans le contrat d'embauche et certains de ses avenants. Une fiche de poste est un outil de gestion qui a pour objectif et vertu de clarifier les rôles et les responsabilités dans l'entreprise, de fiabiliser le processus de recrutement et d'offrir la faculté de vérifier la bonne adéquation des résultats obtenus par un salarié, en fonction des objectifs définis. La fiche de poste n'a pas de caractère obligatoire au regard du code du travail. En revanche, c'est un outil de gestion des ressources humaines et de la performance de l'entreprise. Elle doit être portée à la connaissance du salarié, de sorte qu'il en connaisse la teneur et qu'elle lui soit opposable.

Engagée dans une coopération avec la SPL qui s'appuie sur une convention cadre de mise à disposition de personnel, la direction générale de la SEAu a tout intérêt à formaliser la

[46] *Ces documents constituent les éléments d'appréciation à la fois au sens de l'article L. 212-1-1 du code du travail et, en cas d'horaire individualisé, au sens de l'article D. 212-21 du code du travail. En cas d'horaire individualisé et de document déclaratif, la récapitulation hebdomadaire est effectuée conformément à l'article D. 212-21 du code du travail, le contrôle hiérarchique restant en général mensuel.*

définition des tâches et des missions des salariés de l'entreprise, pour accompagner le processus d'évolution de la société et de ses activités. En réponse à cette suggestion, la présidente de la SEAu a précisé que les tâches et missions des salariés seront davantage formalisées à l'avenir.

7.4- Des précautions à prendre en matière de départ de salariés vers la concurrence

L'office public d'aménagement et de construction Moulins habitat, bailleur social historique de l'Allier, est l'un des opérateurs concurrents de la SEAu en matière d'aménagement pour le compte des collectivités locales.

Un agent contractuel (en CDI) de la SEAu, affecté dans l'antenne de l'Allier, a été recruté par Moulins habitat en 2016. La SEAu n'a cependant pas prévu de formalités particulières à insérer dans la rédaction des contrats de recrutement des salariés, ni adopté de précautions pour prévenir les départs vers la concurrence.

Or au cas particulier, il s'est avéré qu'ensuite, c'est l'opérateur Moulins habitat qui a repris la gestion de l'opération Logiparc 03. Membre de l'antenne de l'Allier, l'agent en question a pu être amené à connaître des différents dossiers suivis par l'antenne, parmi lesquels celui de l'opération Logiparc 03.

La chambre sociale de la Cour de cassation a jugé, le 10 juillet 2002, qu'il est possible d'insérer une clause de non-concurrence dans un contrat de travail si celle-ci « *est indispensable à la protection des intérêts légitimes de l'entreprise, limitée dans le temps et dans l'espace, qu'elle tient compte des spécificités de l'emploi du salarié et comporte l'obligation pour l'employeur de verser au salarié une contrepartie financière, ces conditions étant cumulatives* ». Une clause de non-concurrence vise ainsi à limiter la liberté d'un salarié d'exercer des fonctions équivalentes, chez un concurrent ou à son propre compte, après la rupture de son contrat, moyennant une compensation financière.

Bien que la gestion des collaborateurs ne soit pas soumise, selon la pratique de la commission de déontologie[47], au respect des règles relatives à la déontologie et aux droits et obligations des agents publics[48], il serait utile que la SEAu réfléchisse à des modalités de prévention et d'accompagnement des mobilités de ses personnels, auprès des opérateurs locaux potentiellement concurrents, par souci de prévention de tout conflit d'intérêts et de protection de ses intérêts commerciaux.

La présidente de la société a indiqué qu'elle examinera, au cas par cas, l'opportunité de recourir à des clauses de non concurrence dans les contrats de travail.

7.5- Les frais divers de mission et de représentation

Le contrôle des frais de mission engagés par la SEAu au niveau du siège social (à Clermont-Ferrand) n'a pas mis en évidence d'irrégularités ou de pratiques dispendieuses. En revanche, la chambre appelle l'attention du directeur général sur certaines pratiques d'invitation de salariés et d'élus, insuffisamment justifiées observées pour l'agence de l'Allier.

Par ailleurs, la SEAu dispose de deux véhicules, dont l'un est affecté à cette même agence de l'Allier. Ces véhicules sont mis à la disposition des salariés amenés à se déplacer dans le cadre de leurs missions. L'examen des relevés de consommation d'essence et de péages d'autoroute, sur trois exercices, n'a pas révélé d'anomalies.

[47] La commission de déontologie contrôle le départ des agents publics et de certains agents de droit privé qui souhaitent exercer dans le secteur privé ou dans le secteur public concurrentiel.

[48] Modifiées par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

La chambre invite la société à arrêter une ligne de conduite en matière de politique d'invitation et à définir les modalités de prise en charge des frais de mission, au vu des quelques constats opérés pour l'agence de l'Allier, prenant note de l'intention de la SEAu de se doter de règles internes visant à encadrer désormais le régime des invitations de personnalités extérieures.

8- ETUDE D'OPERATIONS CONDUITES PAR LA SEAU

La chambre a procédé à l'étude de plusieurs opérations d'aménagement conduites par la SEAu au cours de la période sous revue. La chambre relève que, pour deux d'entre elles, les intérêts financiers de la société n'ont pas été préservés convenablement, à l'avantage des collectivités territoriales commanditaires ou parties prenantes.

8.1- L'opération du « Logiparc 03 »

La communauté d'agglomération de Moulins - Moulins communauté - a souhaité, dans le cadre de son action économique, agir en faveur du développement des activités logistiques sur son territoire. La création, sous la forme d'une zone d'aménagement concerté (ZAC), d'une plateforme logistique « multimodale » de 184 hectares, s'étendant sur les communes de Monbeugny, Toulon-sur-Allier et Yzeure, a été envisagée dans ce cadre.

Au terme d'une procédure de désignation, la SEAu a été choisie pour réaliser l'opération d'aménagement, sous la forme d'une concession d'aménagement, par une délibération du conseil communautaire en date du 20 mai 2011.

8.1.1- Les termes du contrat de concession

La convention signée entre Moulins communauté et la SEAu, datée du 2 août 2011, stipule que l'opération d'aménagement « *comprend l'ensemble des travaux de voirie, de réseaux, d'espaces libres et d'installations diverses à réaliser pour répondre aux besoins des futurs usagers des constructions à édifier à l'intérieur du périmètre de l'opération* […] *Le projet prévoit également la mise en place d'un gestionnaire unique de la zone qui assurera la gestion de la zone en ce qui concerne certains services aux entreprises* […], *l'entretien des espaces communs* […]. *Le concessionnaire participera et assurera la création de cette structure quant au statut retenu, les missions confiées et le financement* […] » (Article 1 – objet de l'opération).

La SEAu s'engage dans ce cadre à procéder à toutes les études opérationnelles en vue de la réalisation du projet, à procéder aux démolitions de bâtiments nécessaires, à aménager les sols et à réaliser les équipements d'infrastructures propres à l'opération, à réaliser tous les équipements concourant à l'opération, à céder les biens immobiliers bâtis et non bâtis, à les concéder ou à les louer. La SEAu doit assumer par ailleurs certaines tâches de conduite et de gestion de l'opération (Article 2 - mission du concessionnaire).

La convention de concession prévoit aussi que « *Moulins communauté assurera les missions de prospection et de commercialisation de la zone* » et ajoute que, « *Toutefois, l'aménageur pourra entreprendre toute démarche de prospection et de communication pour commercialiser le projet […]* » (Article 2 - mission du concessionnaire).

Le contrat de concession prévoit un versement à la collectivité concédante de l'intégralité de l'excédent financier éventuellement constaté en fin d'opération. Il dispose que, dans l'hypothèse où les comptes définitifs seraient déficitaires, « *le déficit sera à la charge du concessionnaire. Toutefois, si le déficit est imputable à des situations qui ne seraient pas du fait de la Société, un avenant définira les modalités de la prise en charge de ce déficit par la*

collectivité » (Article 23 – Conséquences financières de l'expiration de la concession d'aménagement).

8.1.2- Une rupture anticipée des relations contractuelles

Dans une note interne datée du mois de mai 2016, la SEAu faisait état de retards pris par la collectivité concédante dans la commercialisation des parcelles du Logiparc. La société précisait également que Moulins communauté lui avait indiqué « *ne pas vouloir régler le montant des participations financières* » et ajoutait que cette dernière lui avait demandé « *de financer : • L'intégralité des investissements à réaliser* […] *• Le déficit de trésorerie opérationnelle qui résulterait du décalage des recettes de cession (même si ce décalage n'est pas imputable à la SEAu* ». La société concluait que cette situation méconnaissait les termes du contrat initial et conduisait à bouleverser l'économie générale de l'opération.

Nonobstant une appréciation divergente de la nature des échanges et de la situation juridique et financière de l'opération effectuée par le président de Moulins communauté, il a été mis fin aux relations contractuelles entre les deux entités. La société a finalement cédé à l'office public de l'habitat « Moulins habitat » le contrat de concession qui la liait à Moulins communauté.

La cession a été réalisée au moyen d'un avenant au contrat de concession, approuvé par l'assemblée délibérante de Moulins communauté lors d'une séance datée du 16 décembre 2016. Cet avenant « de transfert » stipule que « *Moulins Habitat est purement et simplement substitué à la SEAu, avec l'accord de cette dernière, dans l'ensemble des droits et obligations que celle-ci détient de par les dispositions du traité de concession initial et de ses trois avenants* […] *Elle* [cette cession] *mettra fin* […] *aux droits et obligations de la SEAu au titre du contrat qui sera déchargée de son exécution* […] » (article 2 de l'avenant). L'avenant précise que la cession sera effective au 1er janvier 2017.

8.1.2.1- Une opération non encore soldée dans la comptabilité de la SEAu

D'un point de vue financier, l'avenant prévoit :

- la substitution de Moulins habitat à la SEAu, au regard des dettes et créances exigibles, apparaissant au bilan provisoire de l'opération (article 5 de l'avenant) ;
- le transfert au profit de Moulins habitat des deux contrats de prêts, souscrits par la SEAu auprès du Crédit agricole Centre-France. L'avenant ajoute qu'à défaut d'accord de l'établissement bancaire, les contrats seront résiliés par la SEAu et les éventuelles pénalités de remboursement anticipé imputées au bilan de liquidation de l'opération et par suite, réglées par Moulins habitat (article 6 de l'avenant) ;
- le remboursement par la SEAu, à Moulins communauté, de l'avance de trésorerie qui lui avait été octroyée dans le cadre de la réalisation de l'opération, pour un montant d'1 M€ (article 6 de l'avenant) ;
- le règlement par Moulins Habitat, au bénéfice de la SEAu, du solde apparaissant au compte de liquidation provisoire, et correspondant à la valeur des actifs transférés diminués de la valeur des passifs. Un règlement complémentaire est envisagé dans l'hypothèse où les comptes définitifs feraient apparaitre un solde différent – plus élevé - du solde de l'arrêté provisoire (article 12 de l'avenant).

Un compte provisoire, arrêté à la date du 14 novembre 2016, figure en annexe de l'avenant « de transfert ». Il fait apparaitre un « *solde final de l'opération* », prévisionnel, d'un montant de 787 530 €. En application des dispositions conventionnelles, la SEAu a émis une facture d'un même montant à l'encontre de Moulins habitat. Cette facture, en date du 22 décembre 2016, a fait l'objet d'un règlement intégral le 24 février 2017.

Le compte définitif, arrêté au 10 mai 2017, fait ressortir un solde définitif d'un montant de 2 012 €, s'expliquant principalement par l'enregistrement de frais financiers non comptabilisés dans le compte provisoire (pour un montant total de 2 032 €). Un règlement complémentaire a dans ces conditions été sollicité par la SEAu auprès de Moulins habitat. La facture correspondante, datée du 10 mai 2017 et d'un montant de 2 012 €, demeure en attente de règlement.

8.1.2.2- Un montant sous-évalué de rémunération/indemnisation facturé au titre du transfert du contrat

Selon les termes de la convention de concession, une rémunération spécifique et une indemnisation devaient être versées à la SEAu en cas de rachat du contrat. Les montants alors prévus au bénéfice de la SEAu se décomposaient comme suit :

- une rémunération liée aux opérations de liquidation à engager à l'expiration de la concession, tendant notamment au transfert des contrats et à l'établissement de l'arrêté des comptes, pour un montant forfaitaire de 34 000 € (articles 19.2 et 23.1 de la convention) ;
- une indemnité spéciale de liquidation, « *compte tenu de la charge supplémentaire du transfert en cours du contrat* », correspondant à 50 % (plus TVA) de la rémunération liée aux opérations de liquidation (article 23.1 de la convention) ;
- une indemnité égale à 10 % des rémunérations prévues à l'article 19.2 du contrat de concession[49], dont la SEAu se trouverait privée du fait de la cessation anticipée du contrat, calculée sur la base des dépenses et des recettes attendues d'après le dernier bilan prévisionnel approuvé (article 23.3.1 de la convention).

L'application de ces modalités de calcul aurait dû conduire au versement d'un montant total de rémunération/indemnisation de 142 483 € au titre du transfert du contrat de concession.

La SEAu a émis une facture interne - permettant le virement du compte de l'opération vers le compte de la société - tendant au règlement des « *honoraires sur travaux et prestations faits ou engagés mais non exigibles à la date du transfert* ». La facture, d'un montant total de 490 293 €, ramenés à 490 000 €, est datée du 26 décembre 2016.

Elle intègre une somme à verser au titre des « *tâches de transfert du contrat* », pour un montant de 120 000 €. Le directeur a précisé que ce montant correspondait à la rémunération de la liquidation et de l'indemnité de cession, dont les modalités de calculs relèvent des articles 23.1 et 23.3.1 du contrat.

La société paraît, dans ces conditions, avoir sous-évalué le montant de sa rémunération/indemnisation facturé en fin d'opération, à hauteur de - 22 483 €. Le différentiel trouve, notamment, son origine dans les modalités de calcul qui ont été retenues par le SEAu.

Contrairement aux dispositions contractuelles, la société a calculé l'indemnité spéciale de liquidation devant lui être versée, en omettant d'inclure la TVA grevant les 50 % de la rémunération liée aux opérations de liquidation. La société a par ailleurs déterminé le montant de l'indemnité pour cessation anticipée du contrat en intégrant, à tort, des montants d'indemnisation non prévus à l'article 19.2 du contrat de concession.

[49] Ces rémunérations se rapportent aux tâches de transfert des biens, aux tâches d'études, aux tâches administratives, aux tâches de suivi technique, aux tâches liées à la cession des biens immobiliers, aux tâches de liquidation.

Tableau n° 25 : Montants devant être versés à la SEAu dans le cadre du transfert du contrat

En €	Rémunération/indemnisation attendues	Rémunération/indemnisation facturées
Rémunération pour les opérations de liquidation	34 000	34 000
Indemnité spéciale de liquidation	50 % de la rémunération liée aux opérations de liquidation (17 000) + TVA correspondante (3 400*) **Soit** 20 400	50 % de la rémunération liée aux opérations de liquidation (pas de TVA) **Soit** 17 000
Indemnité pour cessation anticipée du contrat	[Rémunération initialement prévue (2 434 000**) – rémunération totale perçue à terme (1 553 171***)] x 10% **Soit** 88 083	[Rémunération initialement prévue (2 434 000) – rémunération perçue à terme (1 690 171,07)] x 10% **Soit** 74 382,89
TOTAL	**142 483**	125 382,89 arrêté à 120 000

**Sur la base d'un taux de TVA de 20 %.*
***Montant prévu au compte rendu annuel à la collectivité, approuvé, au titre de l'année 2014.*
****Seules les rémunérations prévues à l'article 19.2 du contrat de concession sont comptabilisées, conformément aux dispositions conventionnelles. La rémunération totale perçue par la SEAu est alors calculée de la façon suivante : montant total des rémunérations et des indemnisations perçues par la SEAu à terme (1 639 171 €) – montant des sommes facturées au titre des tâches de transfert du contrat (120 000€) + montant de la rémunération perçue en contrepartie des opérations de liquidation, laquelle était comprise dans le montant global de 120 000 € facturé au titre des tâches de transfert et était due à la société sur le fondement de l'article 19.2 du contrat de concession (34 000 €).*
Source : SEAu, retraitement et complément CRC.

Au-delà d'un manque à gagner de revenus que la SEAu pouvait légitimement attendre, la chambre relève que cette sous-évaluation des sommes devant être versées à la société au titre du transfert du contrat, a eu pour effet de faire apparaitre au compte de l'opération de concession un montant de dépenses moins élevé que celui qui était attendu dans le cadre de l'exécution contractuelle. Le montant du solde final de l'opération – ayant fait l'objet d'une facturation à Moulins habitat – a été par voie de conséquence minoré, pour un montant de 22 483 €.

Par application des clauses contractuelles, la SEAu aurait ainsi dû percevoir, d'une part, un montant supplémentaire de 22 483 € correspondant à la rémunération/indemnisation devant lui être versée au titre du transfert du contrat, et d'autre part, un montant supplémentaire de 22 483 € dans le cadre du règlement du solde final de l'opération.

La perte financière pour la SEAu, induite par cette absence d'application rigoureuse de la convention initiale, s'établit ainsi à près de 45 000 €, quelle que soit l'interprétation que la société a fait des stipulations contractuelles. De ce fait, un avenant au contrat initial aurait dû, de l'avis de la chambre, être élaboré pour fournir une assise juridique aux différents montants facturés par la société au titre du transfert de la convention de concession, et ainsi conforter les conditions de rupture des relations contractuelles.

8.2- Le partenariat public-privé de la piscine de Commentry

La piscine de Commentry a été annoncée par la SEAu comme étant le premier contrat de partenariat réalisé en France par une société d'économie mixte. Livrée conformément au cahier des charges et inaugurée le 30 août 2013, la piscine de Commentry a cependant donné lieu à un contentieux et à une transaction fixant un montant d'indemnité en faveur de la société, nettement en deçà du manque à gagner prévisionnel.

8.2.1- Une opération réalisée à un coût maîtrisé

Le 7 janvier 2010, la ville de Commentry a publié un avis d'appel public à la concurrence relatif à « *une consultation ayant pour objet la conclusion d'un contrat de partenariat en application*

des dispositions des articles L. 1414-1 et suivants du code général des collectivités territoriales, confiant au futur titulaire une mission globale portant sur la conception, la construction, le financement et la maintenance d'une piscine municipale au sein du parc de l'Agora dans le nord-ouest de la ville ». Au terme de la procédure de mise en concurrence, l'offre de la SEAu a été retenue parmi cinq candidatures, pour un coût global de 11,696 M€ TTC.

La commune a signé le contrat de partenariat public-privé à la date du 16 mars 2011, avec la SEAu pour un montant de 11,7 M€ TTC[50] sur 20 ans, pour la conception, la construction, le financement et la maintenance de la piscine municipale. Le stade nautique a été mis à disposition de la ville le 26 août 2013, et a ouvert ses portes au public le 7 septembre 2013.

La SEAu a su mener à bien la réalisation de l'ouvrage en assurant une maîtrise des coûts du projet. L'opération a coûté 7,6 M€ HT, soit 9,1 M€ TTC. Le coût prévisionnel (hors taxe) prévu au contrat a donc été renchéri de seulement 5 % au terme de la réalisation, cette hausse des coûts s'expliquant par les options supplémentaires retenues dans le projet final (un *pentagliss*, une porte coulissante, quatre vestiaires collectifs au lieu de deux) et par l'actualisation des indices et des index de référence.

Tableau n° 25 : Coût de construction de la piscine municipale

Coûts	Montant prévisionnel HT (délibération 23/09/2009)	Montant prévisionnel HT en 2011 (prévu dans le contrat de partenariat)	Montant final HT	Montant final TTC
Bâtiment : bassins, plages, annexes	4 928 124 €	5 724 721 €	6 019 576 €	7 199 413 €
Aménagements extérieurs	310 407 €	304 474 €	320 156 €	382 907 €
Mobiliers	347 750 €	115 306 €	121 245 €	145 494 €
Honoraires	854 700 €	333 674 €	350 860 €	421 032 €
Frais de maitrise d'ouvrage	329 905 €	532 310 €	559 727 €	671 672 €
Bornage, frais divers, raccords réseaux		37 000 €	38 906 €	46 532 €
Assurances		174 600 €	183 593 €	183 593 €
Impôts et taxes		25 000 €	26 288 €	26 288 €
Garanties bancaires		24 415 €	25 673 €	25 673 €
Total	**6 770 886 €**	**7 271 500 €**	**7 646 024 €**	**9 102 603 €**

Source : CRC

8.2.2- Une décision de contractualisation en partie irrégulière pour la SEAu

Aux termes de l'article L. 1523-1 du CGCT, les sociétés d'économie mixte locales peuvent intervenir pour des personnes qui ne participent pas à leur capital. En revanche, pour les opérations autres que des prestations de services, cette intervention est subordonnée à la condition que ces personnes, lorsqu'il s'agit de personnes publiques, garantissent la totalité du financement nécessaire. À défaut, ces interventions sont soumises à l'accord préalable du conseil d'administration, pris à une majorité des deux tiers comprenant la moitié, au moins, des représentants des collectivités territoriales ou de leurs groupements, actionnaires, ainsi que s'il y a lieu, à l'accord de la collectivité territoriale sur le territoire de laquelle l'investissement immobilier est prévu.

Le contrat de partenariat de la piscine de Commentry, qui ne peut répondre aux critères caractérisant une simple prestation de services, n'a pas fait l'objet d'une garantie totale apportée par la commune de Commentry pour son financement, seulement 80 % des emprunts souscrits ayant été garantis par la collectivité.

[50] Soit, R1, R2, R3.

La commune de Commentry a formalisé son accord pour la réalisation de l'opération et la signature du contrat de partenariat, par délibération du 23 septembre 2009.

Quant à la SEAu, elle a fourni un relevé de décisions d'une réunion de travail des administrateurs de la société organisée le 7 juin 2010, sous la présidence de M. BARDOT, président alors en exercice de la SEAu, en l'absence du quorum nécessaire à la réunion du conseil d'administration. Au terme de ce relevé, le président a donné un avis favorable au projet de contrat de partenariat de la piscine de Commentry.

La chambre observe qu'en aucun cas, cet avis ne valait accord préalable du conseil d'administration, pris à une majorité des deux tiers comprenant la moitié, au moins, des représentants des collectivités territoriales ou de leurs groupements, actionnaires. Contrevenant aux dispositions de l'article L. 1523-1 du CGCT, la décision de contractualisation était donc irrégulière dans sa forme, pour ce qui concerne la SEAu.

8.2.3- Un contrat de partenariat annulé au motif de l'absence de complexité du projet

Par une requête en appel du 20 novembre 2012, faisant suite au rejet par le tribunal administratif de Clermont-Ferrand du recours pour excès de pouvoir engagé le 5 avril 2011 par des architectes[51], le contrat de partenariat a été annulé par la cour administrative d'appel de Lyon, le 2 janvier 2014, au motif de l'absence de complexité du projet.

Conformément aux dispositions de l'article L. 1414-2 du CGCT, l'évaluation préalable à la mise en place du partenariat public-privé, présentée au conseil municipal de Commentry le 23 septembre 2009, avait donné lieu à l'adoption d'une délibération se prévalant d'un critère de complexité. En revanche, la commune n'avait pas souhaité évoquer le motif de l'urgence ou celui du bilan coûts/avantages.

Par ailleurs, la mission d'appui aux partenariats public-privé (MAPPP) avait émis un avis favorable au PPP le 24 mars 2010, au motif de la complexité du projet. Dans l'analyse de la MAPPP, l'actualisation des coûts était défavorable au PPP hors prise en compte du transfert de risques (8,6 M€ contre 8,4 M€ en maitrise d'ouvrage directe) ; en revanche, avec la prise en compte des risques[52], le coût global était jugé favorable au contrat de partenariat (10,9 M€ pour la maitrise d'ouvrage publique classique contre 8,6 M€ pour le PPP).

Or, dans son arrêt du 2 janvier 2014, la cour administrative d'appel de Lyon (CAA) a prononcé, d'une part, l'annulation[53] du jugement de première instance validant le recours au contrat de partenariat et d'autre part, l'annulation des décisions du conseil municipal de Commentry et du maire de signer ce contrat, au motif de l'absence de complexité du projet.
Selon les dispositions de l'article L. 1414-2 du CGCT en vigueur au moment de la passation du contrat, un contrat de partenariat ne pouvait en effet être conclu, en vertu du critère de complexité que si « *compte tenu de la complexité du projet, la personne publique n'est pas objectivement en mesure de définir seule et à l'avance les moyens techniques répondant à ses besoins ou d'établir le montage financier ou juridique du projet* […] ».

[51] Recours formulé contre la délibération du conseil municipal de la commune de Commentry en date du 9 février 2011 et la décision du maire de signer le contrat de partenariat avec la SEAu.

[52] *Risques « conception », « financement », « construction », « spécifiques » en majorité pour la ville en cas de marché publique classique et en quasi-totalité pour le volet « entretien –maintenance »)*

[53] 5 avril 2011 : requête du Conseil régional de l'ordre des architectes d'Auvergne devant le tribunal administratif de Clermont-Ferrand pour solliciter l'annulation de la délibération du conseil municipal de la commune de Commentry du 9 février 2011 autorisant le Maire à signer le contrat de partenariat avec l'entreprise SEAu ainsi que la décision du Maire de signer ce contrat.

Si les architectes à l'origine de la requête contentieuse ont estimé que la commune avait commis une erreur de droit en décidant le recours au contrat de partenariat sur la base d'un motif de complexité insuffisamment fondé, la qualité de l'offre de la SEAu n'a pas été mise en cause dans la procédure engagée devant le juge administratif.

8.2.4- Une résolution du contrat non dénuée de conséquences pour la SEAu

Aux termes de son arrêt, la cour administrative d'appel a enjoint à la commune de Commentry et à la société d'équipement de l'Auvergne, à défaut d'entente sur la résolution de leurs relations contractuelles, de saisir, dans un délai de trois mois à compter de la notification de l'arrêt, le juge du contrat afin qu'il en règle les modalités s'il estime que la résolution pouvait être une solution appropriée.

Par suite, la commune et la SEAu ont signé le 19 mars 2014 un protocole de résolution amiable, la procédure de résolution d'un contrat ayant pour effet de considérer qu'il n'a jamais existé.

En synthèse, ce protocole stipule que :

- la SEAu remet à la ville de Commentry l'ensemble des ouvrages et équipements, dans un parfait état de fonctionnement et d'exploitation (article 1) ;
- le contrat de prêt avec le Crédit agricole est transféré à la collectivité, ainsi que les contrats d'assurance et de garantie (article 2), soit 4 495 255,84 € au taux fixe de 3,099 %, et 387 870,43 € au taux variable EURIBOR à trois mois plus une marge de 1,229 %, à échéance le 26 juin 2031 ;
- la SEAu s'engage à résilier, à ses frais, les contrats conclus avec les sociétés Horanet et DALKIA chargées de l'entretien et de la maintenance du site au 25 août 2014 ;
- les parties s'entendent sur le paiement d'une indemnité de résolution en faveur de la SEAu de 135 300 € ;
- le paiement des loyers R1 (investissement et financement) et R2 (nettoyage et maintenance) prend fin le 25 août 2014 pour assurer la poursuite du service public mais le paiement des loyers R3 (gros entretien-renouvellement) est suspendu dès la notification du protocole en mars 2014 ;
- l'annulation du contrat entraîne le remboursement par la SEAu à l'Etat, du montant de la TVA récupérée (1 475 444 €) au titre des travaux payés aux entreprises pour la construction de la piscine, étant convenu que la commune de Commentry procédera au remboursement de cette somme à la SEAu au plus tard le tard le 26 août 2014 (article 5).

La collectivité a été informée le 30 juin 2016 des sommes allouées au titre des attributions de FCTVA, pour un montant de 1 738 841,57 €.

Le montant de l'indemnité arrêté pour la SEAu, soit 135 300 €, n'a pas excédé 1,1 % du montant prévisionnel du contrat de partenariat.

En l'absence de résolution, la SEAu aurait poursuivi sa mission auprès de la commune de Commentry durant les seize années restant à courir du contrat de partenariat. La direction de la SEAu estime que l'exécution du contrat, et la perception des loyers annuels auraient engendré une rémunération annuelle de l'ordre de 30 000 à 40 000 €. A conditions d'exécution constantes, le manque à gagner pour la SEAu est évaluable à un montant annuel compris entre 480 000 et 640 000 €, sur les seize années du contrat de partenariat.

La chambre relève que les négociations ont abouti à fixer l'indemnité pour la SEAu à un montant contenu à 135 300 €, soit la compensation d'une perte future de recettes limitée à seulement 8 450 €[54] par an sur les seize années de durée du contrat de partenariat initialement conclu.

La société a indiqué que la résiliation des contrats de sous-traitance, ainsi que le transfert des divers contrats et instruments financiers au bénéfice de la commune de Commentry, n'avaient pas induit de reste à charge pour la SEAu.

[54] Il s'agit d'une estimation de pertes brutes, ne tenant pas compte des charges qui auraient été nécessaires à la gestion du projet.

9- ANNEXE

Tableau n° 26 : Comparaison des objets sociaux de la SEAu et de la SPL Clermont Auvergne

Objet social de la SEAu	Objet social de la SPL
La société a pour objet d'intervenir pour toutes actions nécessaires au développement économique et social et pour toute activité d'intérêt général ou complémentaire de celles définies ci-dessous, ceci pour l'ensemble de la région Auvergne, des départements du Puy de Dôme, du Cantal, de la Haute Loire et l'Allier et des collectivités la composant et pour toute autre personne qui en ferait la demande. Dans ce cadre elle peut notamment : - procéder à toutes études en rapport avec l'objet social ; - réaliser toutes opérations d'aménagements fonciers et économiques ; - réaliser toutes opérations de rénovation urbaine, de restauration immobilière et d'actions sur les quartiers dégradés ; - réaliser tous équipements d'infrastructures ou de superstructures ; - réaliser, à la demande des collectivités, toutes opérations de construction de bureaux ou de locaux industriels destinés à la vente ou à la location, ou d'immeubles à usage d'habitation, principalement bénéficiant de financements aidés par l'État ; la location, la vente ou la location-vente de ces immeubles ; - exploiter, gérer, entretenir et mettre en valeur par tout moyen les immeubles et équipements réalisés ; et plus généralement, apporter son concours, à la demande des collectivités, à la gestion de tous équipements en rapport avec l'objet ci-dessus. A cet effet, la Société peut effectuer toutes opérations mobilières, immobilières, commerciales et industrielles et financières se rapportant aux objets définis ci-dessus ou à des objets similaires ou connexes. La société exerce les activités visées ci-dessus, tant pour son propre compte que pour le compte des personnes publiques ou privées, elle pourra, en particulier, exercer ces activités dans le cadre de conventions passées dans les conditions définies par les articles L. 1523-2 à L. 1523-4 du CGCT.	La société a pour objet : - la réalisation de toutes études, missions de conduite d'opération ou de mandat au sens de la loi du 12 juillet 1985 relative à la Maîtrise d'Ouvrage et ses rapports avec la maîtrise d'œuvre ; - la réalisation de toutes opérations et actions d'aménagements au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ; - la réalisation de tous équipements d'infrastructures et de superstructures pour le compte de ses actionnaires ; - la réalisation de toutes opérations de construction de bureaux ou de locaux industriels destinés à la vente ou à la location, ou d'immeubles à usage d'habitation, y compris ceux bénéficiant de financements aidés par l'État, la location, la vente ou la location-vente de ces immeubles ; - l'exploitation, la gestion, l'entretien et la mise en valeur par tout moyen des immeubles et équipement réalisés ou mis à sa disposition par les actionnaires. À cet effet, la société peut passer toute convention appropriée, et effectuera toutes opérations mobilières, immobilières, civiles, commerciales, industrielles, juridiques et financières se rapportant à l'objet défini ci-dessus. Elle peut en outre réaliser de manière générale toutes les opérations qui sont compatibles avec cet objet et qui contribuent à sa réalisation. Elle exerce ses activités exclusivement sur le territoire de ses actionnaires, et pour leur compte exclusif.

Source : CRC à partir des statuts des deux sociétés, situation au 01/01/2017.

SEAu
Société d'Équipement
de l'Auvergne

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
22 FEV. 2018
ARRIVÉE

CRC Auvergne, Rhône-Alpes
KAR A180260 KJF
22/02/2018

Madame Marie-Christine DOKHÉLAR
Présidente
CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES
124 boulevard Vivier-Merle
CS 23624

69503 LYON CEDEX 03

Lettre recommandée + AR
N/Réf. : RK.CB/2018.18

Clermont-Ferrand,
Le 21 février 2018

Objet : Réponses de la SEAu au rapport d'observations définitives adressé par la Chambre Régionale des Comptes sur les exercices 2011 à 2016

Vos Réf. : KAR D180242 KJF - 29/01/2018

Madame la Présidente,

Par courrier du 29 janvier 2018, vous m'avez adressé le rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes concernant la gestion de la Société d'Equipement de l'Auvergne au cours des exercices 2011-2016.

Cette période, antérieure à ma prise de fonction, a été marquée par une déprise du marché d'assistance à maitrise d'ouvrage et une concurrence accrue. Malgré ce contexte, la situation de l'entreprise s'est toutefois améliorée, notamment en renouant avec des bénéfices annuels consécutifs, en éteignant la quasi-totalité des contentieux et en adoptant une meilleure gestion et maitrise des risques, au travers de leurs préventions, leurs traitements, leurs provisionnements et leurs assurances. Le transfert du contrat de concession d'aménagement du projet Logiparc 03 et la résolution du contrat de partenariat de la piscine de Commentry en sont deux exemples.

Comme vous l'avez noté, la gouvernance de la SEAu s'est engagée en 2017 dans un plan de développement opérationnel en menant une stratégie de groupe avec la SPL Clermont Auvergne, la création d'un GIE et de filiales. Ce groupe se structure au service du développement et de l'aménagement du territoire métropolitain. Chaque entité intervient dans son cadre juridique et met en œuvre ses expertises techniques, juridiques et financières dans les champs de l'aménagement et la construction.

Enfin, je vous confirme que nous avons d'ores et déjà engagé la mise en œuvre de vos recommandations, à travers notamment :

- la comptabilité analytique visant à maitriser et connaitre les coûts de revient de notre activité,
- la formalisation des procédures de gestion interne, incluant les avenants de mise à disposition,
- l'amélioration dans la qualité de nos réponses aux appels d'offres avec un meilleur taux de réussite en 2017 (69% contre 59% en 2016).

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de mes respectueuses salutations.

Le Directeur Général,

Rachid KANDER

AUVERGNE
NOUS AU MONDE

Siège social :
PARC TECHNOLOGIQUE
LA PARDIEU
5 RUE LOUIS ROSIER
63000 CLERMONT-FERRAND
TÉL. 04 73 28 69 69
FAX 04 73 26 83 15
Station Tramway - SNCF
La Pardieu Gare

Agence de l'Allier :
LES PORTES D'AVERMES
42 RUE DE LA RÉPUBLIQUE
03000 AVERMES
TÉL. 04 70 44 56 01
FAX 04 70 44 62 97
Arrêt de bus
Mairie d'Avermes

RCS CLERMONT-FERRAND
B 860 208 310
ENTREPRISE PUBLIQUE
LOCALE (SEML)
AU CAPITAL DE 3 417 723 €

OPQIBI
QUALIFICATION
NF 08 08 1995

RIOM LIMAGNE & VOLCANS
COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION

CRC Auvergne, Rhône-Alpes
KAR A180250 KJF
20/02/2018

CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES
20 FEV. 2018
ARRIVÉE

Madame Marie-Christine DOKHÉLAR
Présidente
Chambre Régionale des comptes
124 Boulevard Vivier-Merle
CS 23264
69503 LYON CEDEX 3

Riom, le 15 février 2018

Références : FB/PhD/AV/ 067-18
Affaire suivie par Philippe DEMORTIERE (04.73.67.11.02)
E-mail : p.demortiere@rlv.eu

Objet : Rapport d'observations concernant la Société d'Equipement de l'Auvergne (SEAu)

Madame la Présidente,

J'ai bien reçu, le 30 janvier dernier votre courrier par lequel vous me faites parvenir le rapport d'observations définitives concernant la Société d'Equipement de l'Auvergne pour les exercices 2011 à 2016.

En ma qualité de Président de l'ex Communauté de communes Riom Communauté, j'ai pris connaissance avec attention des observations de ce rapport.

Je relève en particulier dans la synthèse que le SEAu bénéficie d'une nouvelle dynamique de gouvernance et que son résultat annuel comptable est reparti à la hausse en 2016.

Je prends note des quatre recommandations contenues dans ce rapport qui doivent permettre à cette société d'améliorer encore sa qualité de gestion.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le 1er Vice-président
(ex Président de Riom Communauté)

Pierre PECOUL

RIOM LIMAGNE ET VOLCANS
5 mail Jost Pasquier - CS 80045
63201 RIOM cedex
04 73 67 11 00 - contact@rlv.eu
www.rlv.eu

cantal
LE DÉPARTEMENT
PÔLE RESSOURCES

CRC Auvergne, Rhône-Alpes
KAR A180302 KJF
02/03/2018

CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES
02 MARS 2018
ARRIVÉE

Affaire suivie par Géraldine MARLENE
Tél. : 04 71 46 20.96
Email : gmarlene@cantal.fr

Réf. : GM/FL-D18PR02400

Madame Marie-Christine DOKHÉLAR
Présidente de la Chambre Régionale des Comptes
d'Auvergne, Rhône Alpes
124 Boulevard Vivier Merle
CS 23624
69503 LYON cedex 3

Aurillac, le 26 FEV. 2018

Objet : SEAU
Vos réf : KAR D18025 KJF

Madame la Présidente,

Vous m'avez fait parvenir le rapport d'observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la Société d'Équipement de l'Auvergne (SEAU) délibérées le 7 décembre dernier.

Considérant les dispositions de la loi NOTRE, la Chambre estime que le Département du Cantal, comme les autres Départements actionnaires, ayant perdu la compétence générale pour toutes interventions économiques, devrait céder les parts de capital qu'il détient.

Comme je vous l'ai déjà indiqué, c'est une orientation que le Département est prêt à examiner en lien avec les autres acteurs de ce dossier.

Les autres éléments du rapport n'appellent pas d'autre remarque de ma part.

Je vous prie de croire, Madame la Présidente, à l'assurance de ma considération distinguée.

Le Président du Conseil départemental,

Bruno FAURE

Conseil départemental du Cantal
26 avenue Gambetta - 15015 AURILLAC Cedex
Tél. 04 71 46 20 20 - Fax : 04 71 46 21 42
cantal.fr

SIREN 221 500 019 - SIRET 221 500 019 00014 - Code APE 8411Z

Les publications de la chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
sont disponibles sur le site internet des juridictions financières :
https://www.ccomptes.fr

Chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
124-126 boulevard Vivier Merle CS 23624
69503 Lyon Cedex 03

auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr