



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SA RÉPONSE**

**SOCIÉTÉ PUBLIQUE LOCALE
SEMERAP
(Département du Puy-de-Dôme)**

Exercices 2013 à 2019

**Observations définitives
délibérées le 15 septembre 2021**

SOMMAIRE

SYNTHESE	4
RECOMMANDATIONS	6
1- PRÉSENTATION DE L'ORGANISME	8
2- LE SUIVI DU PRECEDENT CONTROLE	8
3- LA GOUVERNANCE ET L'ORGANISATION DE LA SEMERAP	9
3.1- La transformation de la société d'économie mixte en société publique locale	9
3.1.1- Le droit des sociétés applicable aux sociétés d'économie mixte et aux sociétés publiques locales	9
3.1.2- L'évolution de la Semerap de société d'économie mixte, de 1975 à 2013, en société publique locale.....	9
3.2- La structure du capital social	11
3.3- Organisation et gestion de la SPL	12
3.3.1- Les statuts	12
3.3.2- Le règlement intérieur	13
3.3.3- Les instances.....	14
3.3.4- Le pilotage de la société	20
3.3.5- La mise en œuvre du contrôle analogue	24
3.4- Conclusion sur la gouvernance	27
4- LA FIABILITE DES COMPTES ET DES PROCEDURES COMPTABLES	27
4.1- Les certifications annuelles des commissaires aux comptes	27
4.2- L'audit comptable et financier en 2016 et 2017	28
4.3- Le contrôle fiscal de 2018	28
4.3.1- Le constat général	29
4.3.2- Le cas des provisions pour renouvellement.	29
4.3.3- Le cas des loges du club de rugby ASM Clermont-Auvergne.....	30
4.4- Le contrôle de l'URSSAF de 2018	30
4.5- Les mesures prises pour améliorer la fiabilité des comptes	31
4.6- Conclusion intermédiaire	33
5- LA SITUATION FINANCIERE	33
5.1- La formation de l'excédent brut d'exploitation	33
5.1.1- L'évolution comparée des produits et des charges	33
5.1.2- Les produits	34
5.1.3- Les charges	36
5.1.4- La masse salariale.....	36
5.1.5- Les achats de marchandises	38
5.1.6- Les achats et charges externes	39
5.2- Le résultat net et la capacité d'autofinancement brute	39
5.2.1- Résultat global	39
5.2.2- Les résultats par contrats.....	40
5.2.3- Les résultats des activités dites facturables	42
5.3- L'analyse bilancielle	43
5.3.1- Le bilan.....	43
5.3.2- Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie	44
5.4- La question des charges liées aux loges du club de Rugby de l'Association sportive Montferrandaise	44
5.5- Le contentieux avec la société Aqualter et les produits provenant de l'activité déployée auprès de cette dernière	46
5.5.1- La chronologie du contentieux	47
5.5.2- Le protocole d'accord entre la Semerap et Aqualter	47
5.6- Conclusion sur la situation financière	48
6- LA PERFORMANCE DE L'EXPLOITATION DES RESEAUX D'EAU POTABLE	49
6.1- Le cadre réglementaire	49

6.2-	Présentation générale	50
6.3-	Qualité de l'eau potable distribuée.....	51
6.4-	Qualité du service rendu à l'utilisateur	52
6.5-	Performance d'exploitation et durabilité du service	54
6.6-	Le prix de l'eau aux usagers.....	56
6.7-	Conclusion sur la performance de la gestion de l'eau potable	57
<u>7-</u>	<u>ANNEXES.....</u>	<u>58</u>

SYNTHESE

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la société publique locale Semerap, au titre des exercices 2013 à 2019. Les investigations ont porté plus particulièrement sur la gouvernance, la fiabilité des comptes, la situation financière et la performance de la distribution de l'eau potable.

Créée initialement sous le statut de société d'économie mixte, puis transformée en société publique locale en 2014, la Semerap exploite le service public de distribution d'eau potable et d'assainissement, dans le département du Puy-de-Dôme, de quelque 170 collectivités et groupements. En 2019, elle compte 102 000 abonnés, pour une consommation d'eau de 12,7 millions de mètres cubes.

De 2014 à 2019, la Semerap s'est trouvée exposée à un risque juridique majeur, lié à la contestation des conditions de sa création sous le statut de SPL. Son actionnariat n'est pas encore stabilisé à ce jour dès lors qu'un actionnaire ne dispose pas de compétences dans le domaine de l'eau et de l'assainissement et que l'un des deux actionnaires majoritaires, à savoir le syndicat intercommunal d'adduction d'eau potable de Sioule et Morge, a décidé de se retirer. Ses statuts ont en outre vocation à évoluer, en sorte de correspondre aux missions et activités effectivement déployées.

Durant la période sous revue, les contrôles exercés par les divers organes de gouvernance - assemblée générale ; conseil d'administration ; président et directeur général - ont été insuffisants. La société a pâti d'un manque de rigueur dans la gestion et de carences d'organisation ; si des évolutions ont eu lieu auparavant, elle n'a engagé que tardivement, à partir de 2016, une démarche de transformation de son organisation et de refonte de sa gouvernance, notamment par l'adoption d'un plan stratégique et le renouvellement des principaux cadres. Elle a également abandonné, en avril 2018, la confusion des fonctions de président et de directeur général.

Jusqu'en 2017, la fiabilité et la sincérité des comptes n'ont pas été assurées. Les premières mesures correctrices ont été mises en œuvre à partir de l'exercice 2018, sans que la Semerap soit encore en situation de pouvoir présenter une comptabilité fiable.

De 2013 à 2019, le chiffre d'affaires de la société a progressé de 21 %, en conséquence surtout de la conclusion de nouvelles délégations de service public relatives à la distribution d'eau potable, et de l'augmentation corrélative du nombre d'abonnés (+ 17 %). L'excédent brut d'exploitation s'est contracté, en raison principalement d'une maîtrise insuffisante de l'évolution de la masse salariale qui a enregistré une hausse de 43 % sur la période. La rentabilité de l'activité, affectée par plusieurs événements, est en retrait ; elle repose historiquement sur les seules activités de distribution d'eau potable, dont les résultats sont excédentaires et permettent de compenser le déficit des activités d'assainissement ou relatives à divers travaux et prestations. La Semerap n'a toujours pas remédié au déséquilibre structurel de ces dernières activités, au détriment des usagers des services d'alimentation en eau potable et en méconnaissance des observations que la chambre régionale des comptes d'Auvergne avait déjà formulées il y a plus de 25 ans.

Après un long conflit noué avec la société Aqualter en 2014, marqué de nombreux recours et actions contentieuses, le protocole d'accord signé en septembre 2018 a mis un terme à ce litige d'importance qui a perturbé la gestion de la Semerap et affecté les résultats de l'exercice 2017.

S'agissant plus particulièrement de l'activité de distribution d'eau, la période de 2013 à 2019 a été marquée par l'augmentation du nombre d'abonnés aux réseaux d'eau potable et par une diminution des consommations d'eau facturées, en conséquence des pratiques d'économies d'eau. Dans l'ensemble, l'eau potable distribuée par la Semerap est de bonne qualité. Mais la qualité du service rendu a fléchi, avec la dégradation de certains indicateurs qui doit requérir son attention, si elle entend conforter et assurer sa prééminence dans le domaine de la distribution de l'eau potable.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Faire évoluer l'actionnariat, en sorte d'exclure le syndicat mixte pour l'aménagement et le développement des Combrailles dépourvu des compétences d'eau et d'assainissement.

Recommandation n° 2 : Adapter les statuts, en vue de les mettre en conformité avec les activités réellement exercées.

Recommandation n° 3 : Fiabiliser la comptabilité, dans le souci et l'objectif d'assurer la sincérité des comptes annuels, en sorte de présenter une image fidèle de la société.

Recommandation n° 4 : Maîtriser l'évolution de la masse salariale.

Recommandation n° 5 : Corriger les déséquilibres entre domaines d'activités, et résorber les déficits structurels des services et prestations autres que ceux de la distribution d'eau.

Recommandation n° 6 : Modifier, par avenants, les contrats faisant ressortir un temps de travail / intervention estimatif manifestement mal apprécié au regard des temps effectivement accomplis.

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'exploitation mutualisée pour l'eau, l'environnement, les réseaux, l'assainissement dans l'intérêt du public (SEMERAP) pour les exercices 2013 à 2019, en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes.

Le contrôle a été engagé par lettre du 18 novembre 2019, adressée à M. Maurice DESCHAMPS, président de la société publique locale depuis le 19 avril 2018. Son prédécesseur sur la période contrôlée, M Jean MICHEL, en a été informé le 18 novembre 2019. L'ouverture du contrôle a été également notifiée par lettre du 6 août 2020, adressée à M. Olivier JAUTZY, qui occupait les fonctions de directeur général depuis le 19 avril 2018.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur les points suivants :

- ♦ la gouvernance ;
- ♦ la fiabilité des comptes ;
- ♦ la situation financière ;
- ♦ le contentieux avec la société Alteau ;
- ♦ la performance de l'exploitation de la distribution de l'eau potable.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 al.2 du code des juridictions financières, a eu lieu le 22 juillet 2020 avec M. DESCHAMPS et M. MICHEL, et le 26 août 2020 avec M. JAUTZY.

Lors de sa séance du 6 octobre 2020, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 28 avril 2021 à M. JAUTZY et à M. MICHEL, ainsi que, pour celles les concernant, aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

Après avoir examiné les réponses écrites et procédé à l'audition demandée, la chambre, lors de sa séance du 15 septembre 2021, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

1- PRÉSENTATION DE L'ORGANISME

La Semerap (à l'origine, société d'économie mixte pour l'exploitation des réseaux d'eau et d'assainissement et la protection de l'environnement) a été constituée sous forme d'une société d'économie mixte locale en 1975, par trois syndicats : le SIAEP (syndicat intercommunal d'adduction d'eau potable) de Basse Limagne, le SIAEP de Plaine de Riom et le SIAEP de Sioule et Morge. Le 27 décembre 2013, la société a évolué en société publique locale (SPL), devenant la société d'exploitation mutualisée pour l'eau, l'environnement, les réseaux, l'assainissement dans l'intérêt du public.

L'objet social de la société couvre trois secteurs d'activité, la distribution d'eau potable, l'assainissement collectif et l'assainissement non collectif, dans le cadre principalement de contrats de délégations de service public (DSP). La Semerap est également prestataire de services dans différents domaines : travaux neufs sur les réseaux ; hydrocurage des réseaux et installations d'assainissement ; balayage mécanisé ; contrôle des poteaux d'incendie ; irrigation.

Le siège social de la Semerap est situé à Riom dans le département du Puy-de-Dôme. Son capital social, détenu à 100 % par des collectivités et leurs groupements, est de 4 948 189 €. La société n'a pas créé de filiales.

En 2019, la société intervient auprès de 170 communes du département, au Nord et à l'Est de Clermont-Ferrand et sur plus de 350 installations et ouvrages (stations de captage et de pompage des eaux, réservoirs d'eau potable, stations de traitement des eaux usées). Elle gère au total quelque 315 contrats, dont 72 délégations de service public (DSP). Elle compte près de 102 000 abonnés, pour une consommation d'eau potable (facturée) de 12,7 millions de mètres cubes. Son chiffre d'affaires s'établit à 20 M€, dont 530 000 € seulement de dépenses d'investissement ; la masse salariale pèse à hauteur de 9 M€, pour un effectif de 190 salariés.

M. Jean MICHEL a été président directeur général de la Semerap du 26 septembre 1995 jusqu'à sa révocation intervenue le 19 avril 2018. Il a conservé son mandat d'administrateur jusqu'au renouvellement du conseil d'administration, le 5 octobre 2020. Il était président du syndicat intercommunal de Sioule et Miorge, de 1995 à 2020. M. Maurice DESCHAMPS lui a succédé en tant que président du conseil d'administration de la Semerap, le 19 avril 2018, étant président du syndicat intercommunal d'assainissement de la région Est de Clermont-Ferrand (Siarec).

La période de 2014 à 2020 a été marquée par des contentieux d'importance impliquant la société publique locale, en particulier plusieurs litiges noués avec la société Aqualter¹ ou celui intéressant l'ancien président directeur général.

2- LE SUIVI DU PRECEDENT CONTROLE

En son dernier rapport d'observations définitives notifié le 12 juillet 1996, la chambre régionale des comptes d'Auvergne s'était attachée à la gestion des exercices 1983 à 1994, s'intéressant en particulier à la situation financière, à la diffusion de l'information et au contrôle de gestion, aux déséquilibres engendrés par les services et les délégations déficitaires, et à la gestion du personnel.

¹ À la société Alteau a succédé à la société Aqualter. Exploitation en 2016.

Y étaient en particulier relevés et analysés : un déséquilibre de rentabilité entre activités ; des excédents réalisés dans le secteur de l'eau potable couvrant les déséquilibres persistants non justifiés dans les autres secteurs (assainissement, travaux) ; le nécessaire rééquilibrage des contrats déficitaires dans un objectif de pérennité du développement de la société ; la nécessité de définir des limites à l'évolution des dépenses de personnel ; une amélioration souhaitable de l'information financière des élus ; l'exigence de la mise en place d'un véritable contrôle de gestion ; un manque de rigueur dans la gestion et des carences d'organisation de la société.

Les suites données aux observations formulées par la chambre d'Auvergne ont été analysées, et sont traitées dans les développements particuliers du présent rapport.

3- LA GOUVERNANCE ET L'ORGANISATION DE LA SEMERAP

3.1- La transformation de la société d'économie mixte en société publique locale

3.1.1- Le droit des sociétés applicable aux sociétés d'économie mixte et aux sociétés publiques locales

Les sociétés d'économie mixte (SEM) et les sociétés publiques locales (SPL) relèvent du droit commun des sociétés anonymes défini au livre II du code de commerce, en ses articles L. 225-1 à L. 225-270, pour la constitution, la direction et l'administration, les assemblées d'actionnaires, les modifications du capital social et de l'actionnariat des salariés, le contrôle et la transformation.

Les SEM sont en outre soumises aux dispositions du titre II du livre V du code général des collectivités territoriales (CGCT), en particulier des articles L. 1521-1 à L. 1525-3 traitant de l'objet social, la composition du capital, les concours financiers consentis par les collectivités locales et leurs groupements, les modalités d'intervention, l'administration et le contrôle.

Les SPL relèvent également du même dispositif légal. Elles sont de plus soumises aux dispositions de l'article L. 1531-1 du CGCT, spécifiques aux sociétés publiques locales. Aux termes de ce même article, tel que modifié le 17 mai 2019, « *lorsque l'objet de ces sociétés inclut plusieurs activités, celles-ci doivent être complémentaires. La réalisation de cet objet concourt à l'exercice d'au moins une compétence de chacun des actionnaires* ».

3.1.2- L'évolution de la Semerap de société d'économie mixte, de 1975 à 2013, en société publique locale

De 1975 à 2013, la Semerap était constituée en société d'économie mixte locale (SEML), société prenant la forme d'une société anonyme dotée d'un capital social divisé en actions, dont les associés supportent les pertes à concurrence de leurs apports. Aux termes des articles L. 1522-1 et L. 1522-2 du CGCT, les collectivités territoriales et leurs groupements doivent détenir, séparément ou à plusieurs, plus de la moitié du capital de ces sociétés et des voix dans les organes délibérants, et la participation des actionnaires autres que les collectivités territoriales et leurs groupements ne peut être inférieure à 15 % du capital social.

En 2013, elle a été transformée en société publique locale (SPL), créée par les collectivités territoriales et leur groupements membres de la précédente SEML, sous forme de société anonyme, dont elles détiennent la totalité du capital, et pour lesquelles elle exerce exclusivement ses activités.

L'évolution de la société d'économie mixte en société publique locale a été motivée par la volonté des actionnaires de se réappropriier la maîtrise des services publics de l'eau et de l'assainissement, dans le souci d'en assurer la pérennité de la gestion publique. Leur objectif premier visait à pouvoir attribuer directement les prochains contrats de délégation de service public à la Semerap, à l'échéance des contrats consentis à la société Aqualter, et de limiter la part de marché dans le département du Puy-de-Dôme² des sociétés privées intervenant dans le secteur de l'alimentation en eau potable.

La création de la SPL a entraîné la recomposition du capital social avec la cession des actions des actionnaires privés (Caisse des dépôts et consignations, Caisse d'épargne d'Auvergne et du Limousin, association de l'assemblée du personnel de la Semerap). Les syndicats de Basse Limagne et de Sioule et Morge ont racheté les actions détenues par les trois actionnaires privés, avant de les céder à d'autres collectivités ou groupements de collectivités qui souhaitaient rejoindre la SPL. De nombreuses communes ont ainsi fait l'acquisition d'actions.

La transformation a induit par ailleurs le transfert des contrats en cours, la rédaction de nouveaux statuts et règlements intérieurs. Les collectivités fondatrices de la SPL se sont engagées, par pacte d'actionnaires, à demeurer actionnaires pendant une durée minimale de cinq années, à lui confier au moins la distribution en eau potable ou la collecte des eaux, ou tous services connexes et annexes inclus dans l'objet social des statuts.

De 2013 à 2018, le processus de transformation de la SEM en SPL a été émaillé de plusieurs recours portés devant la justice administrative, à la suite notamment de déférés préfectoraux visant les délibérations de différentes collectivités ou groupements actionnaires de la SEM consentant à l'évolution du statut de la société.

La délibération du 29 mai 2013 adoptée par le comité syndical du syndicat mixte pour l'aménagement et le développement des Combrailles - SMADC - a en particulier fait l'objet d'un déféré préfectoral introduit devant le tribunal administratif de Clermont-Ferrand, en vue de son annulation, au motif qu'une collectivité ou un groupement de collectivités territoriales ne peut pas prendre de participation dans une société publique locale dont l'objet social excède son propre champ de compétence (*Tribunal administratif de Rennes, 11/04/2013, n° 1203243*). Par jugement rendu, le 1^{er} juillet 2014, le tribunal administratif de Clermont-Ferrand a fait droit à l'argumentaire du préfet et a annulé la délibération du syndicat, décision confirmée le 4 octobre 2016 par la cour administrative d'appel de Lyon. À la suite du pourvoi introduit en cassation par le syndicat mixte, le Conseil d'État a jugé en son arrêt du 14 novembre 2018 que la participation d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales à une société publique locale était exclue, dès lors qu'il n'exerce pas l'ensemble des compétences sur lesquelles porte l'objet social de la société.

Ces péripéties contentieuses ont été closes par l'effet de la loi du 17 mai 2019, tendant à sécuriser l'actionnariat des entreprises publiques locales, qui est venue modifier l'article L. 1531-1 du CGCT. Il en résulte que désormais, une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités peut être actionnaire d'une SEM, comme d'une SPL, dès lors qu'il détient au moins l'une des compétences formant l'objet de la société.

Dans l'attente de cette validation législative, les activités de la Semerap ont été ainsi exposées de 2014 à 2019 à un risque juridique majeur de contentieux liés aux conditions de constitution de la société publique locale, et dont il pouvait être argué à tout moment par la voie de l'exception d'illégalité. Elle ne règle pas pour autant la question de la participation du SMADC au capital de la SPL (voir ci-après).

² Compte rendu de réunion du comité stratégique du 28/01/2011, du 24/02/2011.

3.2- La structure du capital social

Le montant du capital social de la SEM, puis de la SPL n'a pas évolué. Il s'établit à 4 948 189 €, à raison de 159 619 actions d'une valeur nominale de 31 € chacune.

Les dispositions de l'article L. 228-1 du code de commerce, relatives à la tenue d'un registre de suivi des mouvements des titres détenus, ont été respectées. Elles permettent notamment de convoquer tous les actionnaires aux assemblées générales.

Au 31 décembre 2019, sont au nombre des actionnaires principaux de la Semerap, le syndicat intercommunal de Basse Limagne (39,1 % du capital), le syndicat intercommunal de Sioule et Morge (39,1 %), le syndicat de la Plaine de Riom (7 %), le SIAREC (4,4 %), la commune de Riom (3,5 %), le département du Puy-de-Dôme (1,9 %) et le SMADC (0,6 %). Ensemble, ces sept actionnaires détiennent 98,7 % du capital, 146 organismes de divers statuts (collectivités territoriales, EPCI, syndicats de communes) se partageant le reste du capital. Ces « petits actionnaires », qui détiennent un nombre d'actions limité, sont membres de l'assemblée spéciale des petits porteurs et du comité du contrôle analogue.

À la suite de la révocation le 19 avril 2018 de M. Michel, président directeur général, le SIAEP de Sioule et Morge n'a pas renouvelé les deux contrats de délégation de service public afférents aux services de l'eau potable et de l'assainissement non collectif, qui sont arrivés à échéance le 29 février 2020 et étaient conclus précédemment avec la Semerap. Ce syndicat qui se trouvait toujours présidé par M. Michel, a décidé de se retirer de l'actionnariat de la SPL et de vendre les actions qu'il détenait. La cession n'était pas aboutie à l'été 2021. Le retrait de cet actionnaire majeur ne sera pas sans incidence, qu'il s'agisse de l'équilibre de l'actionnariat ou de la répartition des pouvoirs au sein du conseil d'administration de la société. Un contentieux est toujours en cours entre ce syndicat et la Semerap, relatif à des créances contestées entre les deux parties.

Créé en 1985, le SMADC³ fédère un total de 103 communes et 9 communautés de communes du Pays des Combrailles. Il a été présidé par M. Jean Michel jusqu'en septembre 2020, et est de par ses statuts, compétent pour l'attractivité et le développement économique, le développement des services, la prospective et la cohésion territoriale. Le syndicat n'exerce donc aucune des compétences couvertes par l'objet social de la Semerap (*CAA de LYON, 5^{ème} chambre, 15/01/2020, 18LY04059*). Dans ces conditions, un courrier a été adressé par la Semerap aux dirigeants du syndicat le 18 octobre 2019, en vue de les inviter à céder leurs actions dans les plus brefs délais. Pour autant, fin juillet 2020, le syndicat était encore actionnaire de la Semerap.

La chambre invite en conséquence la Semerap à engager toute action de nature à régulariser la composition de son actionnariat, en vue d'exclure ce syndicat dépourvu de compétences en matière d'eau et d'assainissement, et de façon à se mettre en accord avec les dispositions de l'article L. 1531-1 du CGCT. Dans le cadre de la contradiction, il a été justifié que la Semerap avait proposé au SMADC de lui racheter ses actions, et que ce dernier y avait consenti le 4 mai 2021. La procédure de rachat est en cours à l'été 2021.

Par ailleurs, la loi du 7 août 2015 modifiée⁴ portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite « loi Notré », a prévu le transfert obligatoire des compétences « eau et assainissement » au bénéfice des EPCI à fiscalité propre, à compter du 1^{er} janvier 2020 pour les communautés d'agglomération et d'ici le 1^{er} janvier 2026 pour les communautés de communes. Cette contrainte légale pourrait amener de nombreuses communes à sortir du

³http://www.combrailles.com/le_smad_des_combrailles_et_ses_actions/le_smad_des_combrailles_et_ses_adherents/le_smad_des_combrailles.

⁴ Loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes. Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

capital de la Semerap, contribuant ainsi à faire évoluer la structure de son capital à moyen terme et à réduire le nombre d'actionnaires⁵.

Nonobstant ce cadre législatif évolutif, la Semerap estime pouvoir préserver sa particularité, se distinguant d'autres sociétés créées directement sous statut SPL et réunissant un nombre limité de collectivités. Ayant connu une longue période d'activité sous statut de SEM, elle peut selon elle, se prévaloir d'un développement commercial et concurrentiel solide qui a attiré de nombreuses collectivités entrées à son capital.

Tableau 1 : Évolution du capital de la Semerap

Actionnaires	SEM			SPL		
	Nombre actions juillet 2009	Nombre actions décembre 2013	Part du capital	Nombre d'actions décembre 2016	Nombre d'actions capital décembre 2019	Part du capital
SIAEP Basse Limagne	50 597	63 438	39,7%	62 488	62 484	39,1%
SIAEP Sioule et Morge	50 597	63 438	39,7%	62 510	62 484	39,1%
SIAEP Plaine de Riom	11 210	11 210	7,0%	11 210	11 210	7,0%
SIAREC	6 999	6 999	4,4%	6 999	6 999	4,4%
Commune de Riom	5 666	5 666	3,5%	5 666	5 666	3,5%
SAEP de Riom	4 666	4 666	2,9%	4 666	4 666	2,9%
Département du Puy-de-Dôme	3 090	3 090	1,9%	3 090	3 090	1,9%
SMADC	933	933	0,6%	933	933	0,6%
Commune de Chateldon	-	-		200	200	0,1%
SIA Morge et Chambaron	-	-		160	160	0,1%
Commune de Puy-Guillaume	140	140	0,1%	140	140	0,1%
Clermont Auvergne Métropole	-	-		-	72	0,0%
Commune de Manzat	27	27	0,0%	37	37	0,0%
Caisse des Dépôts et Consignations	17 929	0	-	0	0	0,0%
Caisse d'Épargne d'Auvergne et du Limousin	2 426	0	-	0	0	0,0%
Assemblée du Personnel	5 327	0	-	0	0	0,0%
Autres communes avec moins de 30 actions	12 (2 communes)	12 (2 communes)	0,0%	1520 (146 communes, EPCI, groupement de communes)	1478 (141 communes, EPCI, groupement de communes)	0,9%
Total	159 619	159 619	100,0%	159 619	159 619	100,0%

Source : SEMERAP

3.3- Organisation et gestion de la SPL

3.3.1- Les statuts

Tel que défini à l'article 2 des statuts, l'objet social de la Semerap est d'intervenir dans les services publics, de l'eau potable, de l'assainissement collectif, de l'assainissement non collectif, du traitement des déchets, de l'entretien et du suivi de tous les bassins d'eau, ainsi que dans la collecte, le transport, le stockage et le traitement des eaux pluviales et l'élimination

⁵ À titre d'exemple ont été citées, les communes de la métropole de Clermont-Ferrand, de la communauté d'agglomération Riom Limagne et Volcans.

des boues produites, la surveillance, l'entretien et le contrôle des infrastructures de défense incendie extérieure.

Le conseil d'administration a arrêté le 13 février 2019 un projet de nouveaux statuts, visant notamment à inclure les thèmes suivants :

- la possibilité de réunir le conseil d'administration, en cas de carence du président ;
- la limitation du nombre de mandats de président du conseil d'administration à deux ;
- la réduction du périmètre de l'objet social de la société, historiquement extrêmement large, aux seules activités réellement exercées, en excluant par exemple le service public de traitement des déchets ;
- l'évolution du dispositif de contrôle analogue, suite à la nouvelle gouvernance mise en place (fonctionnement du bureau et missions de contrôle analogue confiées à ses membres) et aux outils mis à disposition des collectivités (portail internet pour les collectivités).

Ce projet doit faire l'objet d'une adoption par délibération de chaque collectivité ou groupement, préalablement à la tenue d'une assemblée générale extraordinaire l'entérinant définitivement. Mais, par une délibération du 27 avril 2019, le conseil syndical du syndicat de Sioule et Morge s'est opposé à la démarche de modification des statuts, suspendant le projet par l'effet du pouvoir de véto/blocage dont dispose le syndicat en détenant 39 % du capital social.

Par ailleurs, il apparaît que les collectivités et leurs groupements actionnaires ne disposent pas de la compétence d'irrigation, qui ne relève d'ailleurs pas de l'objet social de la société. La Semerap doit donc mettre fin aux activités d'irrigation qu'elle assure, en dehors du champ de compétence de ses actionnaires.

Sans ignorer la situation présente, marquée par divers blocages s'opposant à l'évolution de la gouvernance de la Semerap par le fait de plusieurs contentieux en cours, la chambre recommande néanmoins à la Semerap de s'attacher à faire évoluer ses statuts en sorte, par priorité, d'exclure de son objet social la compétence de traitement des déchets, de pouvoir réunir le conseil d'administration en cas de carence du président, et de limiter le nombre de mandats du président à deux.

3.3.2- Le règlement intérieur

Le règlement intérieur de la SPL a été adopté par le conseil d'administration du 13 mai 2013 et approuvé par l'assemblée générale extraordinaire du 29 juin 2013, conformément aux dispositions de l'article 39 des statuts.

Complétant les statuts, il précise la composition, l'organisation et les pouvoirs du conseil d'administration dans le cadre de l'exercice par les actionnaires d'un contrôle analogue à celui exercé sur leurs services (articles 2,3,6,7 9). Il fixe le nombre de membres du conseil d'administration à 18 (article 2), répartis à proportion du capital de chaque actionnaire. Il autorise la nomination de censeurs et précise que des vice-présidents seront désignés au sein des membres du conseil d'administration parmi « *les représentants des actionnaires de la société autres que la collectivité ou le groupement de collectivités dont est issu le président* ». Il encadre la nomination du président directeur général ou du directeur général par le conseil d'administration, ainsi que leur cadre d'intervention, étant cependant observé que lesdites fonctions sont investies « *des pouvoirs les plus étendus pour agir en toutes circonstances au nom de la société [...] dans la limite de l'objet social [...] sous réserve des pouvoirs que la loi attribue expressément aux assemblées d'actionnaires, ainsi que des pouvoirs qu'elle réserve de façon spéciale au conseil d'administration* ».

Le règlement a été complété en 2017 de deux autres règlements intérieurs, l'un intéressant l'assemblée spéciale des petits porteurs et l'autre, le comité de contrôle analogue.

3.3.3- Les instances

3.3.3.1- Les assemblées d'actionnaires

La rédaction des statuts de la SPL est conforme aux dispositions des articles L. 225-96 à L. 225-126 du code de commerce qui régissent les assemblées générales des actionnaires.

Les assemblées extraordinaire et ordinaires, tenues sur la période de contrôle, n'appellent pas d'observation au regard du respect des règles de quorum, de tenue d'une feuille de présence et de rédaction d'un procès-verbal en résumant les débats, ou encore quant aux délais d'approbation des comptes annuels.

L'assemblée générale ordinaire du 28 juin 2017 a adopté les comptes annuels de la société relatifs à l'exercice 2016, par 85 322 voix pour et 73 270 contre (à raison d'une voix par action), malgré le refus de certification des comptes par le commissaire aux comptes. Cette décision a été présentée comme justifiée par la réalisation de plusieurs audits, le premier sur l'organisation générale de la société en juillet 2016, le deuxième comptable et financier en fin d'année 2016 et en début d'année 2017, à la suite des réserves émises par le précédent rapport du commissaire aux comptes sur les comptes de l'exercice 2015. Le procès-verbal de l'assemblée générale indique en particulier que les audits ont permis de réorganiser et d'améliorer l'ensemble des procédures comptables, et de corriger de nombreux éléments comptables (renouvellement, facturation, TVA). Concernant le retraitement des comptes-clients, nécessitant d'examiner plus de 90 000 comptes, il est mentionné que bien qu'engagé, il ne pourra être finalisé qu'à la fin de l'année 2017 à raison de l'ampleur du travail à mener. L'assemblée générale en a cependant tiré le constat d'une « *ferme volonté de mettre en œuvre les recommandations du CAC ainsi qu'une amélioration significative de la situation par rapport à celle constatée en juin 2016* ».

La chambre relève que l'assemblée générale a en particulier fondé sa décision sur la fiabilisation des comptes, annoncée pour 2017. Or les comptes de l'exercice 2017 n'ont pas été approuvés, par la même assemblée générale, et le travail de fiabilisation des comptes n'était toujours pas achevé en 2020. L'instance délibérante de première importance de la société a manifestement sous-estimé l'ampleur des lacunes affectant la gestion comptable de la société, malgré les audits diligents.

En définitive, il a fallu attendre l'assemblée générale ordinaire du 28 juin 2018, pour qu'une correcte appréciation des lacunes soit actée. Ladite assemblée n'a en effet approuvé ni le compte de résultats, ni le bilan de l'exercice 2017, ni les actes de gestion accomplis par le conseil d'administration au cours dudit exercice, donnant enfin toute sa portée au refus de certification par le commissaire aux comptes, réitéré pour les comptes établis au titre de l'exercice 2017.

3.3.3.2- Le conseil d'administration

➤ Les dispositions applicables

Aux termes de l'article L. 225-17 du code de commerce, une société anonyme est administrée par un conseil d'administration composé de 3 à 18 membres, le nombre étant fixé par les statuts. Le conseil d'administration doit en outre être composé en recherchant une représentation équilibrée des femmes et des hommes.

Aux termes de l'article L. 225-18 du même code, les administrateurs sont nommés par l'assemblée générale constitutive ou par l'assemblée générale ordinaire. Le conseil d'administration élit parmi ses membres un président, qui est rééligible (article L. 225-47). Le président du conseil d'administration organise et dirige les travaux de celui-ci, dont il rend compte à l'assemblée générale. Il veille au bon fonctionnement des organes de la société et s'assure, en particulier, que les administrateurs sont en mesure de remplir leur mission (L. 225-51).

Aux termes de l'article L. 225-35 du code de commerce, « le conseil d'administration détermine les orientations de l'activité de la société et veille à leur mise en œuvre, conformément à son intérêt social ... sous réserve des pouvoirs expressément attribués aux assemblées d'actionnaires et dans la limite de l'objet social, il se saisit de toute question intéressant la bonne marche de la société et règle par ses délibérations les affaires qui la concernent. ... Le conseil d'administration procède aux contrôles et vérifications qu'il juge opportuns. Le président ou le directeur général de la société est tenu de communiquer à chaque administrateur tous les documents et informations nécessaires à l'accomplissement de sa mission ».

Aux termes de l'article L. 1524-5 du CGCT, « toute collectivité territoriale ou groupement de collectivités territoriales actionnaire a droit au moins à un représentant au conseil d'administration ... désigné en son sein par l'assemblée délibérante concernée. Dans une proportion au plus égale à celle du capital détenu par l'ensemble des collectivités territoriales ou de leurs groupements actionnaires par rapport au capital de la société, les statuts fixent le nombre de sièges dont ils disposent au conseil d'administration ... les sièges sont attribués en proportion du capital détenu respectivement par chaque collectivité ou groupement ».

Si le nombre des membres d'un conseil d'administration ... ne suffit pas à assurer, en raison de leur nombre, la représentation directe des collectivités territoriales ou de leurs groupements ayant une participation réduite au capital, ils sont réunis en assemblée spéciale, un siège au moins leur étant réservé. L'assemblée spéciale désigne parmi les élus de ces collectivités ou groupements le ou les représentants communs qui siègeront au conseil d'administration ou de surveillance ».

Ces différentes dispositions sont reprises aux statuts de la SPL, en ses articles 14 à 20, outre l'article 2 du règlement intérieur de la société précisant que le conseil d'administration est composé de 18 membres.

➤ La composition du conseil d'administration

Du 29 juin 2013 au 24 juin 2015, le conseil d'administration n'a de fait comporté que 15 membres, en méconnaissance donc des dispositions du règlement intérieur. Le nombre limité d'administrateurs a eu pour effet de renforcer le pouvoir de décision des syndicats adhérents historiques, et majoritaires, au détriment des autres actionnaires.

Du 24 juin 2015 au 7 mai 2018, le nombre d'administrateur s'est établi à 18, puis s'est replié à 17 jusqu'au 31 décembre 2019. Les sièges sont dans leur ensemble attribués en proportion du capital détenu respectivement par chaque collectivité ou groupement. Il y a cependant des exceptions, le SIAREC disposant de 4,4 % des actions mais de 11 % des postes d'administrateurs, et le SIAEP de la Plaine de Riom respectivement 7 % et 11 %. La moyenne d'âge des membres du conseil d'administration est de l'ordre de 64 ans en 2020, contre 57 ans en 2014.

Tableau 2 : Évolution des membres du conseil d'administration

	Assemblée générale extraordinaire du 29/06/2013	% des postes attribués	Assemblée générale ordinaire du 24/06/2015	% des postes attribués	Conseil administration du 07/05/2018
SIAEP Basse Limagne	5	33%	5	28%	5
SIAEP Sioule et Morge	5	33%	5	28%	5
SIAEP Plaine de Riom	1	7%	2	11%	2
SIAREC	1	7%	2	11%	2
SAEP Région de Riom	1	7%	1	6%	1
Commune de Riom	1	7%	1	6%	1
Conseil Général du Puy-de-Dôme	1	7%	0	0%	0
Assemblée spéciale des petits porteurs	0	0%	2	11%	1
Postes disponibles	3		0		1
Total des postes occupés	15		18		17

Source : SEMERAP

Sur la période sous revue, la part des femmes au sein du conseil d'administration de la Semerap est demeurée stable, n'excédant pas 7 % et mettant en échec les dispositions précitées de l'article L. 225-17 du code de commerce incitant à la recherche d'une représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein du conseil d'administration. La chambre invite en conséquence la Semerap à mettre en œuvre résolument ces dispositions législatives.

Tableau 3 : Part des femmes dans le conseil d'administration

Date de réunion du conseil d'administration	13/05/2013	27/05/2015	28/11/2017	07/05/2019
Nombre de femmes administrateurs	1	1	1	1
Nombre total d'administrateurs	15	15	18	17
% de femmes	7%	7%	7%	7%

Source : SEMERAP

Lors de sa réunion du 14 février 2014, le conseil d'administration a confirmé les pouvoirs et fonctions de M. Michel, en qualité de président et de directeur général de la Semerap, pour la durée du mandat restant à accomplir, à la suite de la transformation de la SEM en SPL. Le conseil d'administration a ensuite ratifié, le 19 mai 2014, la nomination des nouveaux administrateurs par suite du renouvellement des 15 membres, désignés à l'issue des élections municipales du printemps 2014. Unique candidat, M. Michel a été élu président et directeur général de la Semerap à cette occasion.

Il apparaît en revanche que l'assemblée générale ordinaire du 30 juin 2014 n'a pas procédé formellement à la nomination des administrateurs appelés à siéger au conseil d'administration. Or, le conseil d'administration n'est pas compétent pour désigner et nommer ses propres membres, cette compétence relevant nécessairement et à titre exclusif des pouvoirs de l'assemblée générale. Les dispositions de l'article L. 225-18 du code de commerce n'ont pas été respectées, exposant la société à la nullité de telles désignations par un organe incompetent pour ce faire, et de l'ensemble des actes en découlant.

La Semerap n'a pas introduit de stipulation spécifique dans ses statuts quant à l'encadrement du nombre de mandats pouvant être successivement accomplis par les administrateurs, qu'il s'agisse des statuts de la SEM ou de la SPL. En conséquence, le précédent président du conseil d'administration, M. Jean MICHEL, a pu ainsi occuper ce poste sans discontinuer du

26 septembre 1995 au 19 mai 2018, soit une durée totale de 23 ans consécutifs. Cette absence d'alternance dans la gouvernance de la société n'a pas favorisé l'interrogation des modalités de gestion et a freiné leur évolution, expliquant pour partie les nombreuses lacunes de gestion relevées sur la période de contrôle (*cf. infra*, fiabilité des comptes, contentieux).

Par ailleurs, il ressort de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, que le président et le directeur général de la société ont l'obligation d'établir une déclaration préalable d'intérêts et une déclaration de situation patrimoniale. La déclaration d'intérêt de M. Deschamps, en exercice présentement, ainsi que les déclarations d'intérêts et de situation patrimoniale de M. Michel, précédent président, n'ont pas été transmises à la chambre.

➤ L'activité du conseil d'administration

De 2014 à 2019, le conseil d'administration s'est réuni à 27 reprises, soit au moins deux fois par an, conformément aux dispositions de l'article 6 du règlement intérieur. Les dispositions des articles L. 225-37 du code de commerce et 18 des statuts de la SPL, relatives aux conditions de quorum ont été respectées, soit au minimum neuf administrateurs présents sur dix-huit. Les procès-verbaux détaillés rendent compte des débats, ouverts et pouvant être contradictoires, intervenus durant la période examinée.

Les délibérations sont pour la plupart adoptées à la majorité, conformément à la réglementation. Quelques délibérations ont été adoptées par le conseil d'administration, sans mention d'une indication sur la majorité des voix exprimées, ni du résultat des votes : il en a été ainsi pour les délibérations des 16 décembre 2013 (pouvoirs en vue des formalités), 14 février 2014 (cession d'actions et agrément), 19 mai 2014 (délégation de pouvoirs au président directeur général (représenter la société en justice), 27 mai 2015 (convocation de l'assemblée générale ordinaire et projets de résolution), 10 septembre 2015 (proposition de validation des bordereaux de prix unitaire pour trois syndicats).

Jusqu'en 2017, en dehors du traitement de nombreux sujets d'actualité et de gestion, les comptes rendus du conseil d'administration font apparaître très peu d'éléments de stratégie et de prospective.

Au surplus, de 2013 à 2017, le contenu du rapport de gestion du conseil d'administration, présenté à l'assemblée générale, ne permet pas de suivre les activités de la Semerap de manière satisfaisante, en raison de l'instabilité de plusieurs indicateurs, conséquence de la non permanence des méthodes de comptabilité analytique des produits et des charges.

En effet, plusieurs indicateurs relatifs aux produits et aux charges, présents de 2013 à 2015, disparaissent en 2016 ; d'autres sont utilisés en 2016 et 2017 avec reconstitution d'un historique à titre rétrospectif sur les exercices 2015 et 2016, sans avoir été présentés lors de ces exercices. À titre d'exemple, le rapport de gestion 2016 ne comporte plus les indicateurs relatifs aux produits de gestion de l'eau et produits accessoires, ni le détail des produits d'assainissement (assainissement collectif, eaux pluviales, assainissement autonome) ou des montants des travaux neufs pour l'eau et pour l'assainissement. De même, un nouvel indicateur, présentant le détail des produits et des charges par contrat, a été déployé à partir de l'exercice 2017.

Il en résulte à tout le moins que la qualité de l'information présentée au conseil d'administration a été limitée jusqu'en 2017, réduisant la capacité des élus à exercer leur fonction de contrôle sur la gestion et les activités de la Semerap.

➤ La révocation de l'ancien président directeur général en 2018

Le 1^{er} février 2018, le directeur de la Semerap a adressé un courrier à trois administrateurs du conseil d'administration, signé par neuf autres cadres, les alertant notamment sur plusieurs dysfonctionnements dans la gouvernance de la société, sur un contentieux noué avec la société Aqualter et sur l'ouverture d'un compte à la banque Nuger, sur la gestion de loges auprès du club de rugby ASM Clermont-Ferrand, et sur de possibles situations de harcèlement ayant conduit à des arrêts maladie.

Le 5 mars 2018, onze administrateurs ont mis en demeure le président de la Semerap de convoquer le conseil d'administration sans délai, au plus tard le 25 mars 2018, avec un ordre du jour comprenant sa propre révocation à raison d'agissements outrepassant les droits et attributions du président directeur général, et en considération de six éléments de motivation (ci-dessous exposés).

Le 19 avril 2018, le conseil d'administration a révoqué M. Michel, président et directeur général, conformément aux dispositions de l'article L. 225-47 du code de commerce, de l'article 21.2 des statuts et de l'article 4 du règlement intérieur de la SPL, permettant une révocation du président à tout moment par le conseil d'administration. Cette décision a été adoptée par 11 voix pour, sur un total de 18, et 0 voix contre. La nomination subséquente de M. Deschamps, en qualité de nouveau président de la Semerap, par ailleurs président depuis 2000 du Syndicat intercommunal d'assainissement de la région Est de Clermont-Ferrand (Siarec, 4^{ème} syndicat actionnaire de la SPL), a contribué à un meilleur équilibre des pouvoirs au sein des organes de gouvernance de la Semerap.

Le conseil d'administration a invoqué six motifs précis de révocation :

- ♦ *« l'ouverture et l'alimentation d'un compte à la banque Nuger à partir de 2014, dans le cadre du contentieux avec la société Aqualter ;*
- ♦ *l'imputation depuis 2012 des opérations fictives au compte renouvellement programmé du syndicat de Sioule et Morge, pour dissimuler la location de six places en loge A.S.M. sur le compte du syndicat ;*
- ♦ *l'établissement et la présentation depuis 2012 de comptes sociaux inexacts ;*
- ♦ *la présentation de comptes en 2016, non certifiés par le commissaire aux comptes en raison d'un manque de transparence ;*
- ♦ *l'engagement de la Semerap dans des procédures contentieuses coûteuses ;*
- ♦ *des comportements irrespectueux, injurieux et inadaptés à l'égard de certains actionnaires et salariés de la Semerap ».*

Le 16 mai 2018, la Semerap a déposé plainte contre X et M. Jean Michel, auprès du procureur de la République près le Tribunal de Grande Instance de Clermont-Ferrand pour abus de confiance et abus de biens sociaux, présentation de bilans inexacts et facturation non conforme.

Le 29 juillet 2019, la Semerap a déposé devant le doyen des juges d'instruction au TGI de Clermont-Ferrand, une nouvelle plainte avec constitution de partie civile contre X et contre M. Jean Michel, pour abus de confiance, abus de biens sociaux, présentation de bilans inexacts et facturation non conforme.

L'attentisme du conseil d'administration, au vu de certains griefs reprochés à l'ancien président remontant à 2012, a été expliqué durant le contrôle de la chambre, par le fait que la SPL répondait aux attentes des syndicats actionnaires, et que dès lors que les services apportés et les relations avec les services techniques étaient satisfaisantes et les versements correctement réalisés, les représentants des actionnaires ne jugeaient pas nécessaire de s'impliquer directement et davantage dans la gestion de la Semerap, ayant une parfaite confiance en sa présidence.

3.3.3.3- *Le bureau*

Le bureau du conseil d'administration de la Semerap, composé de six membres, a été réuni près de 25 fois durant la période sous revue ; il a été renouvelé le 19 mai 2014 et le 2 mai 2018. L'activité du bureau ne repose sur aucune disposition du statut ou du règlement intérieur de la société. La chambre invite la Semerap à en définir les missions, la composition et le fonctionnement, dans ses statuts et/ou son règlement intérieur.

3.3.3.4- *Les délégations*

En l'absence d'un régime de délégations défini par les statuts ou le règlement intérieur de la SPL, plusieurs délégations de pouvoirs ou de signature ont été consenties sur la période, par le conseil d'administration au président les 16 décembre 2013, 19 mai 2014, 19 avril et 2 mai 2018, ou aux directeur et directeur général délégué les 10 septembre 2015, 19 avril 2018 et 2 mai 2018, ainsi que par le président au directeur, le 1^{er} juillet 2016.

3.3.3.5- *La direction générale*

Du 1^{er} janvier 2013 au 19 avril 2018, le président du conseil d'administration, M. Michel, a assumé également la responsabilité de la direction générale de la société.

Plusieurs directeurs salariés se sont par ailleurs succédé sur la période, M. Baley en poste du 9 septembre 2009 jusqu'au 14 octobre 2015, puis M. Jautzy, du 1^{er} juillet 2016 au 19 avril 2018. M. Abélard a exercé les fonctions de directeur adjoint du 6 janvier 2014 au 5 mai 2018.

Le 19 avril 2018, le conseil d'administration a dissocié les fonctions de président du conseil d'administration et de directeur général, annulant la procédure de licenciement engagée à l'encontre du précédent directeur, M. Jautzy, puis a nommé ce dernier directeur général, mandataire social. Le 5 mai 2018, le conseil d'administration a nommé M. Abelard, directeur général délégué, mandataire social.

Les fonctions de président du conseil d'administration ont donc été dissociées tardivement de celles de directeur général.

D'avril à décembre 2018, le montant de la rémunération des dirigeants de l'entreprise⁶, entendus au sens des directeurs généraux et des administrateurs, s'est élevé à 258 832 €. Ce montant inclut les jetons de présence, les indemnités versées aux administrateurs, la rémunération fixe, la rémunération variable et le montant des avantages en nature dont bénéficient les directeurs généraux (voiture de fonctions, ordinateur portable, téléphone portable, tickets restaurants). En 2019, cette rémunération a atteint le total de 313 093 €⁷ (sur 12 mois donc).

Il ressort de l'instruction que le conseil d'administration n'a pas fixé la rémunération⁸ du directeur général actuel, ni celle du directeur général délégué, alors que les dispositions légales en vigueur du code de commerce l'y obligent (article L. 225-53). Les délibérations des conseils d'administration ont certes acté le principe du maintien des rémunérations de ces derniers qui exerçaient précédemment des fonctions de directeurs, sans toutefois en préciser les montants.

La chambre rappelle que l'absence de détermination de la rémunération des dirigeants par le conseil d'administration peut constituer une infraction aux règles relatives à l'exécution des

⁶ Rapport sur le gouvernement de l'entreprise 2019.

⁷ Rapport sur le gouvernement de l'entreprise 2019.

⁸ Procès-verbal du conseil d'administration du 19 avril 2018, du 2 mai 2018.

dépenses, réprimée par la Cour de discipline budgétaire et financière en application de l'article L. 313-4 du code des juridictions financières.

Le 18 mai 2018, le conseil d'administration a octroyé une somme forfaitaire de 45 000 € pour jetons de présence au titre de l'exercice 2018 aux président, vice-président et administrateurs du conseil d'administration. L'assemblée générale du 29 juin 2018 a validé ces montants, sous réserve que les collectivités concernées aient délibéré pour autoriser leurs représentants à percevoir de tels jetons de présence.

Le contrôle a révélé qu'en 2015, 2016 et 2017, des jetons de présence avaient été également accordés aux membres du conseil d'administration, à hauteur respectivement de 5 000 €, 6 000 € et 7 000 €⁹, en l'absence de décision du conseil d'administration ou de l'assemblée générale, alors que l'intervention de ces deux organes est requise en vertu de l'article L. 225-45 du code de commerce.

À l'estime de la chambre, de tels manquements révèlent un défaut d'implication du conseil d'administration en matière de contrôle des rémunérations et des jetons de présence.

3.3.4- Le pilotage de la société

3.3.4.1- *L'évolution du pilotage de la société*

Le pilotage de la société a évolué à partir de 2016, à la suite des différents audits technique, financier et comptable réalisés en 2016 et 2017, et de l'adoption d'un plan stratégique couvrant la période 2017-2021.

Un premier audit organisationnel a été réalisé d'avril à juin 2016. Il a été présenté au conseil d'administration le 31 août 2016, lequel conseil n'avait pas été consulté préalablement à la commande. Ce dernier a dressé les constats suivants :

- ♦ un manque d'appropriation de la nouvelle société SPL par les élus, les salariés et les collectivités territoriales ;
- ♦ la persistance d'un modèle « relation client » de mise en concurrence de la SPL ;
- ♦ l'absence d'un plan stratégique, de prospective financière ;
- ♦ une rentabilité à moyen terme non assurée (poids de la masse salariale ; absence de maîtrise de la gestion et de prise en compte des frais de structure dans les contrats) ;
- ♦ le défaut d'autonomie de la fonction de contrôle de gestion ;
- ♦ une fonction de gestion de la clientèle intégrée dans la direction financière.

Sur cette base, l'audit a établi dix recommandations :

- ♦ faire auditer l'entreprise sur les compétences, les procédures et l'organisation financières ;
- ♦ simplifier la comptabilité analytique ;
- ♦ mener rapidement un chantier sur les frais de structure ;
- ♦ construire un nouvel organigramme fonctionnel ;
- ♦ rendre efficiente l'organisation et améliorer le climat social ;
- ♦ retravailler les accords d'entreprise pour maîtriser la masse salariale ;
- ♦ faire évoluer, sécuriser et consolider les logiciels de gestion et métiers ;
- ♦ mieux répondre aux attentes des collectivités et renouer la confiance ;
- ♦ développer de nouvelles activités (ingénierie, gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations).

Un deuxième audit comptable et financier, dont la commande a été validée par le conseil d'administration lors de sa réunion du 4 juillet 2016, a été réalisé en fin d'année 2016 et au

⁹ Procès-verbal du conseil d'administration du 18 mai 2018

début d'année 2017. Il a formulé 21 recommandations organisées en trois thématiques : adapter l'organisation générale des équipes et services comptables ; mettre en œuvre ou revoir les procédures comptables et de gestion des clients ; améliorer la comptabilité analytique et le rendu compte aux collectivités.

Le conseil d'administration du 31 août 2016 a adopté le principe d'une nouvelle organisation de la Semerap et la mise en œuvre des recommandations formulées. Le conseil d'administration du 7 décembre 2016 a approuvé à l'unanimité le plan stratégique pour 2017-2021, reposant sur quatre priorités déclinées en 16 orientations et 94 actions : achever la transformation de l'entreprise en SPL ; apporter un savoir-faire sur de nouveaux territoires ; consolider et professionnaliser les fonctions stratégiques ; mettre au cœur de l'activité l'excellence et l'amélioration permanente.

Il en résulte que la stratégie de la SPL se trouve actuellement définie par trois documents de planification, procédant des recommandations des audits d'organisation et comptable, et du plan stratégique. Depuis 2017, le rapport de gestion du conseil d'administration à l'assemblée générale rend compte annuellement du suivi de la mise en œuvre de la stratégie ainsi définie. Au 31 décembre 2019, le rapport de gestion indique un niveau de mise en œuvre des actions du plan stratégique 2017-2021 et des audits comptable et organisationnel à hauteur, respectivement, de 89 %, 91 % et 84 %.

À l'estime de la chambre, la Semerap s'est tardivement dotée, à partir de 2016, d'outils formalisant sa stratégie, son pilotage et leur mise en œuvre. En outre, parmi les objectifs les moins avancés quant à leur mise en œuvre, figurent ceux visant à « rompre avec la démarche commerciale et convaincre les collectivités en amont », ou à « inscrire dans les gènes de l'entreprise l'obligation de transparence ». Au vu des conclusions des audits diligents récemment par la société, la chambre constate que les observations formulées dans son rapport définitif du 12 juillet 1996, qui pointaient déjà la nécessité de mettre en place un véritable contrôle de gestion, un manque de rigueur dans la gestion et des défauts d'organisation de la société, ont été très largement ignorées à tous les niveaux de responsabilité de la société, par le précédent président déjà en fonctions en 1996, ainsi que par les directeurs généraux successifs et le conseil d'administration. Elle note au surplus la persistance d'un défaut d'approche en termes de cartographie des risques.

Tableau 4 : Synthèse du suivi des orientations du plan stratégique 2017-2020

Priorités et Orientations Stratégiques	Nombre d'actions	Niveau d'avancement
Achever la transformation de l'entreprise en SPL	22	88%
Construire et partager une politique budgétaire et tarifaire simple et juste	7	80%
Développer un réel contrôle analogue sur les 3 dimensions : stratégique, opérationnelle et sociale	6	100%
Inscrire dans les gènes de l'entreprise l'obligation de transparence	4	75%
Se démarquer par la proximité	5	99%
Apporter notre savoir-faire sur de nouveaux territoires	13	92%
Développer de nouveaux services	2	100%
Impulser la création d'un Pôle Public de l'Eau dans le Puy-de-Dôme	5	100%
Investir et dynamiser au niveau national la gestion publique de l'eau	3	100%
Rompre avec la démarche commerciale et convaincre les collectivités en amont	3	73%
Consolider et professionnaliser les fonctions stratégiques	33	90%
Consolider, intégrer et rendre opérationnel l'ensemble du système d'information	9	86%
Restructurer et fiabiliser la fonction financière et comptable	9	93%
Sécuriser et optimiser l'acte d'achat	8	93%

Priorités et Orientations Stratégiques	Nombre d'actions	Niveau d'avancement
Transformer la fonction RH pour aboutir à un dialogue social apaisé, participatif et prospectif	7	86%
Mettre au cœur de l'activité Excellence et Amélioration Permanente	26	88%
Améliorer la sécurité des interventions et des travaux	4	93%
Consolider le très bon niveau de réactivité	8	85%
Moderniser et dynamiser le management de l'entreprise par la qualité	10	90%
Optimiser l'usage des ressources (eau, énergie, réactifs, ...)	4	88%
Total général	94	89%

Source : Semerap

3.3.4.2- La réorganisation des services et de l'organigramme

De 2013 à 2016, la Semerap était organisée autour de trois directions, générale, financière (dont le contrôle de gestion et la gestion relation clientèle) et technique. En 2017, a été créée une nouvelle direction « relation usagers et achats » rattachée au directeur, et regroupant l'ensemble des services chargés des relations avec l'utilisateur de l'eau qui relevaient précédemment de la direction financière (relation clientèle ; accueil et prise en charge des interventions ; recouvrement ; contentieux ; réclamations assurances-relation clientèle¹⁰ ; gestion communauté ; relevé de compteurs). Un service dédié à la gestion des assemblées ainsi qu'au suivi, au développement et à l'animation du contrôle analogue a été rattaché au directeur adjoint.

Le conseil d'administration du 17 octobre 2018 a adopté la réorganisation des services, visant à évoluer d'une organisation hiérarchique à un « *management par processus qualité* » qui repose sur trois axes (management, réalisation, support). Un nouvel organigramme a été mis en place le 1^{er} janvier 2019. Cette même année 2019, la nouvelle direction administrative et financière s'est constituée en regroupant la comptabilité, les moyens généraux et les achats, les marchés publics, la logistique, le parc de véhicules. La direction de la relation usagers s'est étendue aux activités de facturation des travaux.

En termes de personnel, la Semerap a renouvelé de 2014 à 2017 plusieurs cadres de direction, facteur qui a facilité l'évolution du pilotage et la réorganisation des services.

Sans mésestimer les réels et indispensables efforts de rationalisation de l'organisation de la société, la chambre relève que la Semerap ne dispose toujours pas d'une compétence juridique assurée, permettant d'identifier et de prévenir les risques juridiques inhérents à son activité.

Appelé à la contradiction, le précédent président a précisé que l'organisation de la Semerap avait connu plusieurs évolutions majeures avant l'exercice 2014 marquant le début de la période de contrôle, s'agissant tant des effectifs, des missions exercées, de l'organisation et des applicatifs informatiques.

3.3.4.3- Les conventions réglementées

Aux termes de l'article L. 225-38 du code de commerce, « *toute convention intervenant directement ou par personne interposée entre la société et son directeur général, l'un de ses directeurs généraux délégués, l'un de ses administrateurs, l'un de ses actionnaires disposant d'une fraction des droits de vote supérieure à 10 % ou, s'il s'agit d'une société actionnaire, la société la contrôlant au sens de l'article L. 233-3, doit être soumise à l'autorisation préalable du conseil d'administration. Il en est de même des conventions auxquelles une des personnes*

¹⁰ Occupé par l'employé auparavant directement rattaché au directeur.

visées à l'alinéa précédent est indirectement intéressée. Sont également soumises à autorisation préalable les conventions intervenant entre la société et une entreprise, si le directeur général, l'un des directeurs généraux délégués ou l'un des administrateurs de la société est propriétaire, associé indéfiniment responsable, gérant, administrateur, membre du conseil de surveillance ou, de façon générale, dirigeant de cette entreprise. L'autorisation préalable du conseil d'administration est motivée en justifiant de l'intérêt de la convention pour la société, notamment en précisant les conditions financières qui y sont attachées ».

Selon l'article L. 225-86 du même code, « toute convention intervenant directement ou par personne interposée entre la société et l'un des membres du directoire ou du conseil de surveillance, un actionnaire disposant d'une fraction des droits de vote supérieure à 10 % ou, s'il s'agit d'une société actionnaire, la société la contrôlant au sens de l'article L. 233-3 doit être soumise à l'autorisation préalable du conseil de surveillance ».

Ces conventions sont dites « conventions réglementées ». Un rapport spécial sur ces conventions doit être établi par le commissaire aux comptes.

Il résulte enfin de l'article L. 225-87 que « les dispositions de l'article L. 225-86 ne sont applicables ni aux conventions portant sur des opérations courantes et conclues à des conditions normales ». Les opérations courantes sont celles que la société réalise habituellement dans le cadre de son activité sociale¹¹. Les opérations conclues à des conditions normales se définissent¹² comme celles qui sont effectuées par la société « aux mêmes conditions que celles qu'elle pratique habituellement dans ses rapports avec les tiers », de telle sorte que l'intéressé ne retire pas de l'opération un avantage qu'il n'aurait pas eu s'il avait été un fournisseur ou client quelconque de la société.

Seul l'exercice 2013 a fait l'objet d'une mention dans le rapport spécial du commissaire aux comptes, au titre de six conventions réglementées : celle relative à la mise à disposition d'un ingénieur chimiste et d'un ingénieur qualité ; les contrats pour l'exploitation du service d'eau potable du SIAEP de la Basse Limagne et du SIAEP de la Plaine de Riom, le contrat d'exploitation du syndicat intercommunal de la Morge et du Chambaron ; le contrat de prestations de services avec le syndicat intercommunal d'assainissement du Haut-Buron ; le contrat de prestations d'exploitation avec la commune du Mont-Dore.

Lors de la réunion du conseil d'administration du 27 mai 2015, sur demande du président alors en exercice, le commissaire aux comptes a été amené à préciser que « les conventions avec les syndicats ne sont pas des conventions réglementées visées par l'article L. 225-38 du code de commerce ».

Pour autant, eu égard aux 315 contrats en cours en 2019, aux diverses primes octroyées au directeur, directeur délégué, ou encore aux multiples avantages en nature accordés sur la période à des personnes physiques (président, directeur, directeur délégué) tels que voitures de fonction, ordinateurs portables, téléphones mobiles, dont l'objet est d'ailleurs sujet à interrogations, la Semerap ne saurait exclure par principe, l'existence de toute convention réglementée. Elle doit au contraire questionner formellement les termes et circonstances particulières de chaque convention conclue avec un tiers, afin de pouvoir en déterminer avec assurance le caractère réglementé, ou non. Cette analyse est, au demeurant, partagée par les dirigeants de la Semerap actuellement en fonctions.

¹¹ Étude « Les conventions réglementées et courantes de février 2014 » publiée par la Compagnie Nationale des Commissaires aux Comptes.

¹² R.M. à M. Valbrun, JO déb. A.N., 31 mars 1977, p. 1398, Bulletin CNCC n° 25, mars 1977, p. 102.

3.3.5- La mise en œuvre du contrôle analogue

3.3.5.1- *Les dispositions applicables*

Aux termes de l'article L. 1531-1 du CGCT, les sociétés publiques locales doivent intervenir uniquement pour le compte et sur le territoire de leurs actionnaires. Elles répondent à la logique de la quasi-régie (ou « in house »). Cette notion, inspirée par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne permet de soustraire du champ d'application des règles de la concurrence les contrats passés entre un pouvoir adjudicateur et une entité qui lui est liée.

Durant la période de contrôle, les conditions permettant de se prévaloir de telles dérogations aux règles de la commande publique étaient fixées par l'article 17 – III de l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics en vigueur jusqu'au 1^{er} avril 2019, puis de l'article 16 – III de l'ordonnance du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession-marchés publics, en vigueur jusqu'au 1^{er} avril 2019, désormais codifié au code de la commande publique par l'ordonnance du 26 novembre 2018 portant partie législative du code de la commande publique.

La juridiction européenne¹³ a posé deux conditions cumulatives à la reconnaissance d'une relation « in house » : le contrôle exercé par le pouvoir adjudicateur sur son cocontractant doit être analogue à celui exercé sur ses propres services, et le cocontractant doit réaliser l'essentiel de son activité avec la ou les collectivités qui le détiennent. L'organisation du contrôle conjoint entre plusieurs collectivités est un point de particulière attention¹⁴. La notion de contrôle conjoint implique que le contrôle exercé sur l'entité ne saurait reposer sur le seul pouvoir de contrôle de l'actionnaire majoritaire, et que l'affiliation ne doit pas être purement formelle. Il suppose que l'autorité publique participe tant au capital qu'aux organes de direction de l'entité. Si la condition de participation aux organes de direction est remplie, peu importe que la collectivité concernée détienne une fraction minimale du capital de la société. Si un actionnaire ne dispose pas de la « moindre possibilité de participation au contrôle » de l'entité, la facilité offerte par la quasi régie ne saurait lui être ouverte. À cet égard, une simple « affiliation formelle » à un organe commun ne peut caractériser une relation de quasi régie, au risque de constituer un contournement des règles du droit européen en matière de marchés publics.

Le juge administratif¹⁵, reprenant le principe selon lequel le contrôle exercé sur l'entité ne saurait reposer sur le seul pouvoir de contrôle de l'actionnaire majoritaire et que l'affiliation ne doit pas être purement formelle, a ainsi retenu l'impossibilité pour une commune de bénéficier du dispositif compte tenu de sa très faible participation au capital (1,076 %), de l'absence de représentant propre au conseil d'administration avec une représentation assurée seulement de façon indirecte, ou encore de l'incapacité pour la commune de requérir l'inscription d'un projet à l'ordre du jour. La simple participation à un comité consultatif, rendant un avis sans imposer au conseil d'administration de mettre en œuvre le projet, ou la participation à un comité de contrôle sans pouvoir décisionnaire, ne sont pas suffisantes. En tout état de cause, une attention particulière doit être portée aux collectivités actionnaires, qui ne sont pas représentées directement au sein du conseil d'administration.

Aux termes de l'article L. 1524-5 du CGCT, une assemblée spéciale est instituée pour permettre aux collectivités actionnaires minoritaires d'être représentées indirectement au sein du conseil d'administration dans la mesure où le nombre des membres du conseil ne permet pas à chacune d'y siéger directement. Aux termes de l'article R. 1524-2 du CGCT, l'assemblée

¹³ Arrêt Teckal, précisé ultérieurement par les arrêts Coname (21 juillet 2005), Asemfo (19 avril 2007) et Econord (29 novembre 2012).

¹⁴ Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées. Rapport d'observations définitives : SPL Midi-Pyrénées Construction (31). 9 août 2016.

¹⁵ (CE, Commune de Marsennay-le-Côte, 6 novembre 2013).

spéciale doit se réunir au moins une fois par an pour entendre le rapport de ses représentants au conseil d'administration de la société.

3.3.5.2- Les pratiques de la SPL

S'agissant de la Semerap, le fonctionnement de l'assemblée spéciale est défini aux articles 14 des statuts (« *un siège au moins leur étant réservé au conseil d'administration* ») et 8 du règlement intérieur de la société, ainsi que par le règlement intérieur spécifique à cette assemblée, adopté le 11 mai 2017.

L'article 25 des mêmes statuts, traitant du « contrôle des actionnaires sur la société », définit les modalités de contrôle analogue de la SPL par les collectivités territoriales ou leurs groupements. Selon l'article 10 du règlement intérieur, un comité de contrôle analogue suit l'activité de la société. Composé d'un représentant de chaque collectivité ou groupement de collectivités actionnaires, il assiste le conseil d'administration dans la mise en œuvre du contrôle analogue de la société par ces dernières, notamment en ce qui concerne les orientations stratégiques, le fonctionnement, les opérations, les questions techniques.

Aux termes de l'article 4 du règlement intérieur du comité de contrôle analogue, adopté le 22 mai 2017, et modifié en octobre 2017, le comité doit se voir transmettre un bilan d'étape des opérations envisagées par la société par le directeur général, avant chaque réunion et faire l'objet d'une saisine obligatoire pour les questions stratégiques avant leur étude par les organes sociaux.

- Sur la répartition de l'activité

Entre 2014 et 2015, la SPL a réalisé au plus 80 % de son chiffre d'affaires avec les collectivités et groupements qui la détiennent. De 2016 à 2019, cette proportion a approché 98 % en conséquence de la signature, en 2015, de deux contrats de délégation de service public pour la distribution d'eau potable avec les syndicats de Basse Limagne et de la Plaine de Riom.

- Sur le contrôle analogue exercé par le pouvoir adjudicateur

Sur l'ensemble de la période sous revue, les principaux actionnaires majoritaires, le SIAEP de la Basse Limagne, le SIAEP de Sioule et Morge, le SIAEP de la Plaine de Riom, le SIAREC, le SAEP de la région de Riom et la commune de Riom ont toujours siégé au conseil d'administration de la Semerap.

Du 27 décembre 2013 au 24 juin 2015, soit pendant près d'un an et demi après la création de la SPL, les 146 petits actionnaires réunis au sein de l'assemblée spéciale des actionnaires minoritaires n'ont pas été représentés au conseil d'administration de la Semerap, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 1524-5 du CGCT et de l'article 14 des statuts. Ces actionnaires n'ont pu ainsi justifier être en situation de prétendre au bénéfice du régime du « in house », pour la passation de marchés publics ou de concession. Les relations contractuelles ainsi tissées avec la SPL présentaient un risque de requalification en marchés publics, avec les conséquences de droit qui y sont attachées.

- L'assemblée spéciale des actionnaires minoritaires

Du 24 juin 2015 au 17 octobre 2018, les actionnaires minoritaires ont disposé de deux représentants propres au conseil d'administration de la Semerap. Puis, du 17 octobre 2018 à fin juillet 2020, ils n'ont plus disposé que d'un représentant, cette sous-représentation au conseil d'administration affaiblissant la relation de quasi-régie susceptible d'être reconnue aux collectivités actionnaires minoritaires. Selon les déclarations du président de la Semerap, les

représentants des actionnaires minoritaires disposeraient désormais de deux sièges au conseil d'administration, contre un seul auparavant.

Au surplus, l'assemblée spéciale s'est peu réunie sur la période, à 14 reprises seulement et sans consistance réelle : son rapport annuel n'a pas toujours été présenté auprès du conseil d'administration (en méconnaissance encore des dispositions réglementaires afférentes) ; il n'y a eu aucune inscription, à son initiative, de sujet à l'ordre du jour du conseil d'administration. Peu présentes institutionnellement, les petites collectivités consultent peu le portail internet mis en place en 2017¹⁶.

Il en ressort que jusqu'à ce jour, le fonctionnement de l'assemblée spéciale des actionnaires minoritaires ne permet pas aux collectivités et groupements détenteurs de peu d'actions de bénéficier du régime du contrôle analogue.

➤ Le comité de contrôle analogue

Le comité du contrôle analogue fonctionnant selon des modalités similaires à celles de l'assemblée spéciale des petits porteurs (composition, calendrier de réunions, représentants), il présente les mêmes carences et insuffisances : absence de représentation durant près d'un an et demi après la création de la SPL ; sous-représentation du 17 octobre 2018 à fin juillet 2020 ; nombre limité de réunions (10) sur la période. Les procès-verbaux des réunions font apparaître une mission générale de contrôle des activités de la Semerap sans consistance, plus formelle qu'effective.

Les services préfectoraux ont interrogé la Semerap à plusieurs reprises par courrier : le 24 novembre 2014, pour savoir si les petits actionnaires avaient désigné leurs représentants au conseil d'administration et à travers quels organes de direction ils étaient susceptibles d'exercer leur influence ; puis à nouveau le 3 octobre 2016, pour confirmation de la présence au sein du conseil d'administration de représentants désignés par l'assemblée spéciale réunissant les petits actionnaires, de la création du comité de contrôle analogue, de détermination de règles de fonctionnement leur permettant d'avoir une influence décisive sur les objets et décisions importantes de la SPL.

La Semerap y a répondu le 13 octobre 2016 en indiquant que le contrôle analogue au sein de la société relèverait d'abord du conseil d'administration, du bureau, voire de l'assemblée générale, et marginalement du comité de contrôle analogue, somme toute peu opérationnel. Elle a précisé que « *le contrôle analogue était peu intégré dans l'esprit des élus, que pour ces petites collectivités, avant 2018, le président directeur général « faisait tout » rendant inutile un contrôle analogue, la confiance était là sans besoin de contrôle* », bien que le développement des droits et des devoirs des élus fasse partie des objectifs stratégiques actuels ».

En résumé, il apparaît que les collectivités actionnaires minoritaires n'ont pas été en mesure en tant que pouvoirs adjudicateurs, d'exercer conjointement une influence décisive sur les objectifs stratégiques et les décisions importantes de la Semerap durant la période sous revue. Les actionnaires minoritaires ont ainsi été dans l'impossibilité de bénéficier du régime dit de la quasi régie et leurs relations contractuelles avec la SPL présentaient un risque de requalification en marchés publics, avec les conséquences de droit qui y sont attachées.

¹⁶ En juillet 2017, a été mis en place un portail internet à destination des collectivités leur donnant accès à de multiples informations (indicateurs techniques et financiers, factures, outils divers).

3.4- Conclusion sur la gouvernance

De sa transformation en société publique locale le 27 décembre 2013, à la promulgation de la loi du 17 mai 2019, la Semerap a été exposée à un risque juridique majeur quant à la légalité de sa création même. Actuellement, l'actionnariat de la société n'est toujours pas stabilisé. Un actionnaire ne dispose d'aucune compétence dans le domaine de l'eau potable et de l'assainissement et a donc vocation à céder les actions qu'il détient. Par ailleurs, l'un des deux principaux actionnaires, le syndicat de Sioule et Morge, a annoncé sa volonté de se retirer prochainement de l'actionnariat. Les statuts de la société doivent également évoluer, en vue d'une mise en adéquation avec le périmètre des activités effectivement portées par la Semerap.

Les précédentes observations formulées en 1996 par la chambre régionale des comptes, qui pointaient déjà un manque de rigueur dans la gestion et des carences d'organisation de la société, ont été en grande partie ignorées jusqu'en 2016. Si des évolutions ont eu lieu avant 2014, les changements majeurs d'organisation et de gouvernance ne sont intervenus que tardivement et progressivement à partir de 2016, la société s'engageant alors dans une démarche de renouvellement des cadres, de réorganisation des services, de développement d'un plan stratégique.

La gouvernance de la Semerap s'est caractérisée jusqu'en 2017 par un contrôle insuffisant de l'ensemble de ses organes, qu'il s'agisse du conseil d'administration, de sa présidence, de la direction générale et de l'assemblée générale. Le cumul des fonctions de président et de directeur général par le même administrateur durant une longue période a renforcé la concentration des pouvoirs au sein de la société. Ce phénomène de concentration a été accentué par le fait que ledit président était issu du syndicat majoritaire, laissant peu de place à d'éventuels contre-pouvoirs pour contenir la prééminence du président directeur général. À l'évidence de 2013 à avril 2018, les contrôles et vérifications diligentés par le conseil d'administration sur la gestion du président directeur général ont été insuffisants au regard des obligations lui incombant au terme de l'article L. 225-35 du code de commerce.

En juin 2017, malgré le refus de certification des comptes sociaux 2016 par le commissaire aux comptes, le conseil d'administration et l'assemblée générale ont approuvé les comptes ainsi que les actes de gestion accomplis au cours de l'exercice 2016.

Le conseil d'administration a révoqué l'ancien président directeur général en 2018, resté en poste 23 ans. Si cette décision a permis d'engager la transformation de la gouvernance de la société, les anomalies de gestion qui lui sont reprochées ne sont pas entièrement levées.

Par ailleurs, les actionnaires minoritaires n'ont pas été en capacité d'exercer un « contrôle analogue » sur la société, condition pourtant indispensable pour leur permettre de déroger aux obligations de mise en concurrence dans leurs relations avec la Semerap.

4- LA FIABILITE DES COMPTES ET DES PROCEDURES COMPTABLES

4.1- Les certifications annuelles des commissaires aux comptes

Deux missions de commissariat aux comptes se sont succédé sur la période, la première de 2013 à 2016, la deuxième à partir de l'exercice 2017. Seuls les comptes de l'exercice 2014 ont été certifiés sans réserve.

En 2016 et en 2017, comme précédemment indiqué, les comptes de la Semerap n'ont pas été certifiés.

Pour l'exercice 2016, ont été relevées l'insuffisance des procédures comptables pour les comptes clients et les comptes de créances et dettes fiscales, la dégradation de leur situation, la présence au passif du bilan d'un compte d'attente d'un montant de plus de 28 M€. Pour les comptes de 2017, ont été pointées l'absence de procédure interne permettant de fiabiliser les soldes des comptes clients ainsi que leur apurement, une exhaustivité non vérifiable des factures de travaux à établir, des provisions pour renouvellement irrégulières car non conformes aux normes comptables et fiscales, l'absence de fiabilité du fonctionnement et du solde des autres comptes.

Plusieurs réserves substantielles ont été formulées pour les autres exercices sous revue :

- ♦ en 2013, une incorrecte valorisation des stocks ;
- ♦ en 2015, l'insuffisance des procédures comptables dans le pointage des comptes clients et des comptes de créances et dettes fiscales, empêchant la vérification de ces soldes à la clôture de l'exercice ;
- ♦ en 2018, la persistance d'une incertitude sur les comptes clients antérieurs au 31 décembre 2016 pour un montant d'encours de 4,1 M€, l'exhaustivité des factures à établir relatives aux travaux, l'impossibilité de reconstituer exhaustivement le solde des autres comptes/dettes fiscales, une incertitude sur le paiement intégral de 12,9 M€ aux comptes 448 "dettes fiscales et sociales" ;
- ♦ en 2019, la persistance d'une incertitude relative à la fiabilité des comptes clients, à l'exhaustivité des factures relatives aux travaux, à la fiabilité des reversements aux collectivités retracées aux autres comptes/dettes fiscales.

En 2020, la Semerap n'était toujours pas en mesure de corriger les anomalies relatives à la tenue des comptes clients pour les exercices antérieurs à 2016 (voir ci-après).

La chambre appelle l'attention de la direction et des instances assumant la gouvernance de l'entreprise, en particulier le conseil d'administration et son président, sur leurs responsabilités en matière de présentation des comptes annuels réguliers. Ces derniers doivent satisfaire aux exigences de régularité et de sincérité, aux fins de donner une image fidèle des résultats des opérations de l'exercice écoulé, ainsi que de la situation financière et patrimoniale de la SPL. Il incombe tout autant à ces organes d'organiser et de mettre en œuvre le contrôle interne permettant de répondre à ces exigences.

4.2- L'audit comptable et financier en 2016 et 2017

Cet audit a pointé plusieurs lacunes liées :

- ♦ à l'organisation générale : l'absence d'un responsable des achats et des stocks clairement défini, et celle d'un contrôleur de gestion (absence de tableaux de bord et d'informations fiables et dans un délai satisfaisant aux collectivités et syndicats) ; un défaut de coordination entre les fonctions comptables et de gestion de la clientèle ; un manque de clarté des missions au sein du service comptable et financier ;
- ♦ à plusieurs défaillances dans les procédures comptables : les procédures d'arrêtés des comptes ; la facturation clients ; les relations financières et comptables avec la société Alteau ; les achats ; la fiscalité et la TVA ; la gestion des stocks et des travaux en cours ; la comptabilité analytique ; le système d'information.

L'audit a formulé 21 recommandations ayant contribué à l'élaboration du plan stratégique 2017-2021, qui donnent lieu à un suivi annuel depuis lors (*cf. infra*).

4.3- Le contrôle fiscal de 2018

La Semerap a fait l'objet d'un contrôle fiscal mené du 11 janvier au 6 juillet 2018, intéressant les exercices 2015 et 2016. Il s'est traduit par un redressement au titre de l'impôt sur les sociétés d'un montant total de 252 k€, ayant donné lieu à règlement le 10 août 2018. Ce

contrôle fiscal a ainsi mis en évidence des défaillances sévères et majeures dans des secteurs essentiels touchant au suivi de l'activité de la société.

4.3.1- Le constat général

Les services fiscaux ont dressé le constat que les comptes annuels ne donnaient pas une image fidèle de la situation comptable et financière de la société. En effet, les soldes des comptes clients ne sont pas reconstituables, du fait d'un problème rencontré lors du transfert en fin d'année 2013 de données de facturation et de gestion clientèle entre le précédent logiciel (Epicentre) et le nouveau (Anémone). Le logiciel Anémone, initialement destiné aux régies de gestion de l'eau, est inadapté aux sociétés fermières. Le report des comptes clients a été défectueux et le solde des comptes antérieurs à 2015 n'a pu être validé, de sorte que l'historique des comptes clients ne peut être considéré comme fiable.

Plusieurs autres anomalies ont également été relevées, notamment des erreurs de report de TVA sur des factures à établir, des rôles de facturation non clôturés, l'impossibilité d'un traitement informatique de la TVA, du chiffre d'affaires et des reversements aux collectivités, *« ces manquements constituent un caractère de gravité indiscutable qui permet au service de qualifier la comptabilité présentée d'irrégulière et non probante »*.

Les principales régularisations ont porté sur :

- ♦ une insuffisance d'actif liée à la non comptabilisation du stock d'eau pour un montant de 31 k€ ;
- ♦ une provision pour dépréciation de comptes clients (104 k€) ne comportant ni la justification du taux de la provision appliquée aux créances, ni celle du montant des créances dans la mesure où les comptes clients n'étaient pas clôturés ;
- ♦ une provision pour renouvellement de matériel affermé (514 701 €) ;
- ♦ des charges non admises (loges du club de rugby ASM Clermont-Auvergne (20 697 €), des avantages en nature sur frais de repas de salariés non comptabilisés (49 k€).

Ont également été relevées diverses corrections intervenues, en conséquence et par l'effet de la réorganisation comptable et administrative des services, à la fin de l'exercice 2016, dans l'objectif de fiabiliser les procédures de facturation.

4.3.2- Le cas des provisions pour renouvellement.

Selon les conclusions du contrôle fiscal, les provisions pour renouvellement de matériel affermé¹⁷, principalement les équipements électromécaniques et hydrauliques, relatives aux contrats d'affermage conclus par la Semerap avec le syndicat de Sioule et Morge le 1^{er} janvier 2008 et le syndicat d'assainissement de la région Est de Clermont-Ferrand (SIAREC) le 1^{er} juillet 2008, sont irrégulièrement¹⁸ constituées depuis l'origine.

Pour le premier contrat, les provisions constituées à hauteur d'un montant de 275 920 €, correspondent pour partie à un renouvellement non programmé, intéressant des biens susceptibles d'être remplacés par suite d'une défaillance ou d'une panne, dont le caractère aléatoire et imprévisible ne permet pas par principe la constitution d'une provision. De plus, la durée d'utilisation des biens étant supérieure à la durée du contrat d'affermage, la valeur de

¹⁷ Ces provisions destinées au renouvellement du matériel confié par le délégant dans le cadre du contrat d'affermage permettent de prendre en compte la différence entre le coût présumé et le prix de revient des biens à renouveler. Un inventaire des biens affermés est établi lors de la signature du contrat. Le plan prévisionnel de renouvellement des équipements présente pour chaque matériel affermé, le montant du renouvellement programmé, la date de mise en service, la date de renouvellement en lien avec la durée de vie technique.

¹⁸ Au regard des dispositions de l'article 39, I-5 du Code Général des Impôts.

remplacement des biens affermés a été revalorisée par un coefficient de révision alors qu'il devait être fait usage d'un coefficient d'érosion monétaire.

Pour le contrat conclu avec le syndicat d'assainissement de l'Est clermontois, le montant des provisions irrégulièrement constituées atteint 252 320 €. La valeur de remplacement des biens affermés y est également revalorisée par un coefficient de révision, de surcroît majoré.

4.3.3- Le cas des loges du club de rugby ASM Clermont-Auvergne

Aux termes de l'article 39 1 du Code général des impôts, le bénéfice net est établi sous déduction de toutes charges exposées dans l'intérêt direct de l'entreprise et se rattachant à une gestion normale. Les charges doivent être effectives et être appuyées de justifications suffisantes. La notion de dépenses nécessitées par la gestion doit être interprétée dans le sens de dépenses qui, eu égard à la nature et aux conditions d'exercice de la profession, revêtent pour l'entreprise un caractère indispensable.

Plusieurs notes internes ont été adressées en août et septembre 2017 au président, directeur général, relevant qu'un montant de 100 739,60 € de charges représentatives de places de loge situées dans la tribune Volvic du stade Marcel Michelin à Clermont-Ferrand, mises à disposition de la Semerap par le club de rugby ASM (Association sportive Montferrandaise) figurait, à tort, au compte de renouvellement des équipements associé à la délégation de service public conclue avec le syndicat de Sioule et Morge au 31 décembre 2016, alors qu'elles auraient dû être refacturées à ce même syndicat. Les notes internes faisaient état d'un montant total de 123 140 €, au titre des six places utilisées par le syndicat de 2012 à 2017. Elles invitaient à la régularisation de la situation, ainsi que des comptes concernés et à procéder à la refacturation des montants à l'encontre du syndicat bénéficiaire in fine des mises à disposition de places de loge.

Lors de sa réunion du 19 octobre 2017, le conseil d'administration de la Semerap a fait état des corrections apportées sur le compte de renouvellement des équipements intéressant le syndicat de Sioule et Morge, pour le montant total 100 739 € précité.

Le contrôle fiscal a cependant, relevé que dans le cadre de la convention établie le 15 juillet 2013, avec l'ASM, la Semerap s'est acquittée en 2016 d'une participation de quelque 36 000 € HT au titre de la mise à disposition des places de loge. Elle a ensuite remis à disposition six des dix places, au SIAEP de Sioule et Morge (également présidé par M. Jean Michel), représentant une valeur de 18 300 €, sans qu'aucune refacturation ne soit établie en vue de dédommager la société au titre des dépenses afférentes. Les places de loges, remises à disposition d'un tiers sans refacturation, ont été considérées comme constituant des charges non admises car non engagées dans l'intérêt de l'entreprise.

4.4- Le contrôle de l'URSSAF de 2018

La Semerap a fait l'objet d'un contrôle diligenté par l'URSSAF de janvier à juillet 2018, au titre des exercices 2015 et 2016, ayant conduit à un redressement de 138 819 €. Les principales régularisations ont porté sur l'assujettissement aux charges sociales des indemnités de prévoyance versées aux salariés, sur le calcul inexact effectué par le logiciel de paye en matière de salaires soumis à cotisation majorée, sur les frais de repas pris en charge hors déplacements, et sur la soumission aux cotisations et contributions sociales des dépenses des loges de l'ASM pour le compte du syndicat de Sioule et Morge en 2015 et 2016, attribuées gratuitement aux salariés qui à elle seule, a entraîné un redressement d'un montant de 22 035 €.

La chambre note ici encore la sévérité des constats effectués par l'URSSAF, attestant de manquements graves dans des domaines relevant de la gestion courante.

Selon la société, les contrôles fiscaux et sociaux auraient permis d'identifier différentes défaillances de gestion, corrigées depuis lors, connues et signalées depuis de nombreuses années, mais « laissées en jachère » (gestion des frais de repas, gestion des véhicules de service, ...).

4.5- Les mesures prises pour améliorer la fiabilité des comptes

Depuis 2017, la Semerap a adopté un ensemble de mesures correctrices, en vue d'améliorer la fiabilité de ses comptes, dont il est rendu compte dans le rapport de gestion annuel. En mars 2020, le suivi des 21 recommandations de l'audit comptable de 2017 révèle que 15 ont été mises en œuvre, touchant principalement au recrutement de nouveaux responsables comptables et financiers, à l'application de nouvelles procédures comptables (arrêtés des comptes, saisies des comptes, dossier de révision, lettrage des comptes), au développement des applicatifs informatiques¹⁹, à la correcte gestion des stocks, ou encore au développement de la comptabilité analytique.

Tableau 5 : Suivi des recommandations de l'audit comptable, mars 2020

Mesures	État de mise en œuvre
1. Embauche d'un responsable Comptable et/ou Directeur Financier maîtrisant les techniques comptables et financières, en mesure d'encadrer et d'animer les équipes au quotidien, capable de superviser la réalisation du bilan	Fait 2017. Embauche d'un expert-comptable / commissaire aux comptes comme responsable comptable. Promotion à DAF en 2018
2. Repositionner la responsable comptable sur un poste connexe : Collectivités	Fait 2017. Création d'un poste de "Gestion Financière des Collectivités" focalisée sur la gestion des reversements en particulier
3. Redéfinir le poste du Directeur Financier actuel en axant son nouveau poste sur les points forts de son profil	Fait 2017. mutation du Directeur Financier au poste Gestion Clientèle + Achats puis démission de la personne concernée
4. Faire une procédure d'arrêté des comptes	Fait 2017
5. Formaliser les travaux et s'assurer du pointage exhaustif des comptes	Fait 2017
6. Mise en place d'un dossier de révision	Fait 2017
7. Rattraper le retard dans la saisie des comptes	Fait 2017
8. Rattraper le retard dans le lettrage des comptes	Fait 2017
9. Faire développer un outil de type "Balance Agée"	Fait 2018. Cubes OLEAP (reste problème de la création de "photos" impossible actuellement, le cube étant dynamique)
10. Faire développer un outil de bornage et de clôture régulière et automatique des comptes et de l'outil de gestion	Fait 2018. Développements spécifiques ANEMONE + Procédure et organisation de clôture mensuelle mise en œuvre
11. Faire développer un infocentre comptable et financier	Fait 2019. Développement du Cube Oleap Finance
12. Rapprocher les comptes clients SAGE et ANEMONE	Fait partiellement 70%. Reste à intégrer les comptes EPICENTRE antérieurs à 2013, non basculés dans ANEMONE lors de la migration réalisée en 2014 (objectif fin 2020)
13. Pointer les comptes clients et lettrer puis supprimer les comptes d'attente	Fait partiellement 70 %. Comptes d'attente supprimés, mais lettrage des comptes clients antérieurs à 2016 impossibles. Cet objectif sera atteint à l'issue des abandons de créances N-5 (2020)
14. Solder les comptes injustifiables	Fait partiellement 70 %. Systématisation depuis 2017 des abandons des créances N-5 (sauf comptes 448 qui nécessite au préalable reprise EPICENTRE). Objectif terminé exercice 2022

¹⁹ En 2017, le logiciel de gestion des achats et des interventions, du suivi des travaux. Il est utilisé pour établir le compte-rendu financiers aux collectivités, calculer le coût unitaire (horaire) de chaque activité pour déterminer la grille tarifaire annuelle.

Mesures	État de mise en œuvre
15. Faire une procédure et rationaliser le calcul des Factures à établir "Eau"	Fait 2018
16. Faire une procédure et rationaliser le calcul des Factures à établir "Travaux"	Fait partiellement 40 %. Outil développé en 2019, mais données CARL à fiabiliser pour mise en œuvre
17. Faire une procédure d'achat rigoureuse	Fait partiellement 70%. Fait (procédure d'achat, procédure commande publique (à actualiser), création du service achat). Reste à faire programme de rattrapage de la passation de marchés publics après 2020
18. Faire une procédure de gestion des stocks rigoureuse	Fait 2018
19. Faire un inventaire physique semestriel des stocks	Fait 2018
20. Fiabiliser et automatiser l'extraction analytique	Fait 2018. Développement et mise en place de l'outil analytique / génération automatique des CARE
21. Fiabiliser et automatiser la production des compte-rendu financiers aux collectivités	Fait 2018. Développement et mise en place de l'outil analytique / génération automatique des CARE

Source : Semerap

La Semerap a déclaré avoir réalisé un travail important de fiabilisation des comptes clients et des créances enregistrées dans l'application de facturation :

- ♦ vérification des soldes clients eau (10 M€) et des soldes clients travaux (2,5 M€) ;
- ♦ identification d'anomalies sur les comptes clients eau (2 500 comptes) et les comptes clients travaux (2 000 comptes),
- ♦ vérification des soldes antérieurs à 2013 sur les clients eau (15 000 comptes) ;
- ♦ pointage des encaissements libres (5 000 références abonnés donnant lieu à des encaissements non rattachés à des factures) ;
- ♦ mise en place d'une « balance âgée²⁰ ».

En 2019, la Semerap²¹ a établi un nouveau planning des renouvellements d'immobilisations affermées et conclu dans ce cadre 35 avenants aux contrats de délégations avec les collectivités sur un total de 40 concernées. Elle a adopté une procédure de validation des demandes d'achats « renouvellement », développé une nouvelle méthode de calcul et de suivi de la provision pour renouvellement et adapté la nomenclature des interventions. Le solde de la provision pour renouvellement au 31 décembre 2017 a été recalculé en donnant lieu à des reprises ; le montant des opérations de renouvellement pour le SIAREC et le syndicat de Sioule et Morge a été vérifié et corrigé, et les opérations inappropriées relatives aux « loges ASM » supprimées.

Néanmoins, plusieurs mesures d'importance restent à mettre en œuvre, s'agissant de rapprocher les logiciels comptables et de facturation, de pointer les comptes clients, de supprimer les comptes d'attente, de solder les comptes injustifiables, ou de fiabiliser la procédure des factures à établir pour les travaux. Le rapport de gestion de 2018 indique encore que les comptes clients ne seront pas fiabilisés avant l'exercice 2021, par l'abandon définitif des créances clients antérieures à l'exercice 2016. Au 1^{er} juillet 2020, l'état des soldes des comptes clients à apurer fait état de montants de créances clients de plus de 500 k€ au titre de 2015, de 2014 et de 2012, de près de 500 k€ pour 2013, et de l'ordre de 100 k€ de 2007 à 2011 restant encore à apurer.

Le rapport de gestion et le rapport d'analyse de la rentabilité contractuelle de 2019, signalent une fiabilité limitée de la comptabilité analytique, ne permettant pas une correcte information des collectivités et de leurs groupements quant aux charges et produits leur incombant.

²⁰ Décomposition du total des créances clients par année d'apparition de la créance.

²¹ Le compte rendu du contrôle interne relatif à l'intervention du 14 au 17 octobre 2019, réalisé par la société Visas Commissariat 4, indique plusieurs mesures prise pour améliorer la comptabilisation des programmes de renouvellement.

En résumé, la Semerap est encore loin de pouvoir disposer d'une comptabilité fiable, restituant une image fidèle de sa situation.

4.6- Conclusion intermédiaire

Il résulte des multiples anomalies constatées en matière de fiabilité et de sincérité des comptes de la Semerap jusqu'à l'exercice 2017, que la fonction comptable a été largement défaillante, n'étant ni maîtrisée ni contrôlée. Les premières mesures correctrices n'ont été mises en œuvre qu'à partir de l'exercice 2018. Les graves lacunes observées ont altéré la qualité des informations transmises aux collectivités actionnaires ainsi qu'à leurs groupements, et limité l'efficacité de leur propre contrôle sur les activités et la gestion de la Semerap.

5- LA SITUATION FINANCIERE

L'analyse de la situation financière de la Semerap a été réalisée sur la base des données communiquées par la société, sujettes à réserves comme précédemment exposé, quant à la sincérité et la fiabilité de la comptabilité de la société.

5.1- La formation de l'excédent brut d'exploitation

5.1.1- L'évolution comparée des produits et des charges

De 2013 à 2019, l'excédent brut d'exploitation s'est tassé de 21 %, en raison d'une hausse des charges (+ 23 %) supérieure à celle des produits (+ 21 %). Il a été ponctuellement multiplié par deux en 2015, du fait d'une hausse des produits d'exploitation (+ 10,4 %) très supérieure à celle des charges (+ 5,8 %).

Tableau 6 : Produits, charges, résultat

En k€	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution 2013-2019
Produits ²²	16 834	16 992	18 753	18 195	19 104	19 432	20 355	21%
Évolution		0,9%	10,4%	-3,0%	5,0%	1,7%	4,8 %	
Charges ²³	15 854	16 034	16 971	17 251	18 260	18 528	19 579	23%
Évolution		1,1%	5,8%	1,6%	5,9%	1,5%	5,7 %	
Excédent brut ²⁴ d'exploitation	981	958	1 782	945	844	903	776	-21%
en % des produits	5,8%	5,6%	9,5%	5,2%	4,4%	4,6%	3,8 %	

Source : comptes sociaux, après retraitements chambre régionale des comptes²⁵

²² Produits retraités = chiffre d'affaires net (production vendue de biens et services) + production stockée + production immobilisée + subventions d'exploitation, hors « Reprises sur amortissements et provisions, transfert de charges » et « autres produits ». En 2018, les « autres produits » s'élèvent à 200 109 €, essentiellement au titre des frais de relance des clients (compte 7581160).

²³ Charges retraitées = Achats de matières premières et autres approvisionnements (y compris droits de douane) + Variation de stock (matières premières et approvisionnements) + Autres achats et charges externes + Impôts, taxes, versements assimilés + Salaires et traitements + Charges sociales, hors dotations d'exploitation (immobilisations, actif circulant, pour risques et charges) et autres charges.

²⁴ Excédent brut d'exploitation (EBE) retraité = produits d'exploitation retraités - charges d'exploitation retraitées. L'EBE est le solde généré par l'activité courante de l'entreprise avant de prendre en compte sa politique d'investissement (amortissements) et de gestion financière (emprunts). Il permet de déterminer le réel résultat de l'entreprise (exploitation courante) il traduit un flux financier qui permet à l'entreprise de financer ses nouveaux investissements.

²⁵ La matrice comptable des juridictions financières utilisée, retire les produits d'exploitation en excluant, isolant et répartissant les « Reprises sur amortissements et provisions, transfert de charges » dans les charges

5.1.2- Les produits

De 2013 à 2019, les produits d'exploitation ont été constitués essentiellement du chiffre d'affaires, en raison de la part marginale des subventions d'exploitation. Le chiffre d'affaires a augmenté de 21 %, passant de 16,7 M€ à 20,2 M€.

Il peut être relevé, en 2015, l'augmentation sensible du chiffre d'affaires, de quelque 1,96 M€ (+ 11 %), résultant de celle des produits retirés des contrats de distribution d'eau potable, passés de 2,93 M€ à 4,46 M€, et des contrats d'assainissement, passés de 3,32 M€ à 3,58 M€.

De novembre 1992 au 2 février 2015, la Semerap était sous-traitante de la société Aqualter dans le cadre d'un contrat de prestations de services pour la distribution d'eau potable sur le territoire du syndicat de la Plaine de Riom²⁶. Du 3 février 2015 au 31 décembre 2015, la Semerap a conclu un nouveau contrat de prestations de services pour l'eau potable, avec le syndicat de la Plaine de Riom, cette fois-ci en tant que délégataire direct et non plus en tant que sous-traitant, ce qui s'est traduit par un supplément de produit estimé par la société à plus de 320 k€. Elle a ensuite conclu un nouveau contrat de délégation de service public afférent à la distribution d'eau potable, avec ce même syndicat, d'une durée de 12 ans couvrant la période de 2016 à 2027.

La même année 2015, le contrat de prestations de services conclu entre la Semerap et la société Aqualter en novembre 1992, pour la distribution d'eau potable du SIAEP de Basse-Limagne, est arrivé à échéance le 31 décembre. La fin de ce contrat a permis à la Semerap de bénéficier d'un supplément de produits par rapport à l'exercice 2014, estimé à 950 k€, au titre du paiement du stock d'eau présent dans les compteurs et des consommations d'eau non facturées entre le dernier relevé effectué en 2015 et le 31 décembre 2015. La Semerap a également conclu ensuite avec le même syndicat un contrat de délégation de service public pour la distribution d'eau potable, d'une durée de 12 ans pour la période de 2016 à 2027.

L'augmentation du chiffre d'affaires de + 5 % observée en 2017 est liée principalement à la croissance des produits accessoires, pour la distribution de l'eau (+ 688 k€) en conséquence du marché de mise à niveau du parc de compteurs pour le syndicat de la Basse Limagne.

De nouveau en 2019, le chiffre d'affaires a connu une embellie, s'établissant à 20,2 M€ (+ 4,7 %). Cette progression tient à celle des produits des contrats de DSP pour l'eau potable (+ 427 k€) et pour l'assainissement (+ 623 k€), par l'effet des clauses d'indexation insérées à chaque contrat, conjugué à une meilleure estimation de l'eau contenue dans les compteurs tenant compte de l'écart réel entre la date du relevé et celle de la facturation.

Tableau 7 : Évolution du chiffre d'affaires

En k€	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution 2013-2019
Chiffre d'affaires	16 753	16 857	18 629	18 055	18 928	19 285	20 196	21%
Évolution (%)		1%	11%	-3%	5%	2%	5%	

Sources : comptes sociaux

d'exploitation, sous forme de transfert de charges, de dotations nettes aux provisions, de dotations nettes aux amortissements. Leur décomposition est présentée en annexe. Les transferts de charges correspondent aux charges supportées par la Semerap et qui sont refacturées. En 2018, cela a concerné le remboursement de salaire suite à la mise à disposition d'un salarié à la CGT, la refacturation de la taxe ordures ménagères suite au contrôle Urssaf, la prise en charge des modules radio défaillants, l'indemnisation du coût de l'énergie du site de Peschadoires, le remboursement des sinistres assurances.

²⁶ Le 2 février 2015, le conseil syndical du SIAEP de Plaine de Riom a adopté une délibération suspendant le contrat de délégation de service public conclu avec la société Aqualter en novembre 1992, pour la distribution d'eau potable.

Depuis 2016, la répartition du chiffre d'affaires entre grandes activités de la Semerap a peu évolué : légère baisse de la part des activités de distribution d'eau potable, passée de 51 % à 49 %, au profit de celle d'assainissement, passée de 20 % à 22 % ; stabilité de la part des autres activités facturables à près de 29 % (travaux neufs 16 %, les produits accessoires 10 % et prestations de services 3 %, valeurs 2019).

Alors qu'en 2017, les comptes sociaux mentionnaient avec précision la part du chiffre d'affaires issue des activités liées à l'eau (68,2 %), cet indicateur n'est plus renseigné depuis 2018.

5.1.2.1- La répartition des produits par contrats

Au 31 décembre 2019, un total de 315 contrats étaient en cours, pour la distribution d'eau potable (13 contrats, dont 9 délégations de service public - DSP), l'assainissement collectif (97, dont 63 DSP), l'assainissement autonome (22, dont 12 DSP), les prestations de balayage (45), d'entretien des poteaux d'incendie (113), de facturation (13) et d'irrigation (12).

Les principaux contrats en cours concernent les délégations de service public intéressant la distribution d'eau potable avec les syndicats de Basse Limagne (4,9 M€ de produits), de Sioule et Morge (2,9 M€), de la plaine de Riom (1,66 M€), ainsi que la délégation pour l'assainissement collectif du SIAREC (1,36 M€).

De 2017 à 2019, le chiffre d'affaires engendré par ces principaux contrats a progressé, notamment pour :

- ♦ le SIAREC (assainissement collectif), à la suite de l'extension du syndicat à quatre nouvelles communes (Billom, Bouzel, Vassel et Chas) ;
- ♦ l'ensemble des communes situées sur le territoire du syndicat de Sioule et Morge, en raison surtout du rattrapage de facturation liée à une pollution exceptionnelle occasionnée par une entreprise de volailles implantée sur la commune de Combronde, et de la renégociation du contrat d'affermage avec la commune de Saint-Ours ;
- ♦ le syndicat de Sioule et Morge (eau potable), du fait de l'augmentation des consommations de 4 %, de la révision contractuelle des tarifs, de la hausse aussi de la consommation d'énergie de la station de production d'eau de Pescadoires, ventilée entre le syndicat de Sioule et Morge et le syndicat de Sioule et Bouble, et refacturée à ce dernier ;
- ♦ ainsi que pour le syndicat de Morges et Chambaron, à la suite de la signature en 2018 d'un nouveau contrat, et pour la ville de Riom.

À l'inverse, les produits issus du contrat conclu avec le syndicat de la Basse Limagne (eau potable) se sont tassés, en conséquence d'un avenant conclu en 2018 ayant réduit les tarifs unitaires appliqués.

Tableau 8 : Répartition des produits par contrat, 2017-2019

En €	2017	2018	2019
Total contrats d'affermage	14 252 229	14 776 505	15 568 999
dont Assainissement collectif	3 931 470	4 507 249	4 887 161
SIAREC	991 563	1 105 162	1 361 837
Morges et Chambaron	277 005	251 951	427 968
Haut-Buron	149 377	145 059	180 327
Ville de RIOM	172 533	245 951	236 845
Communes sur territoire du SI Sioule et Morge	576 174 €	590 285	895 143

En €	2017	2018	2019
dont Assainissement non collectif	251 522	262 960	286 585
SIAEP Basse Limagne	37 928	45 483	25 141
SI Sioule et Morge	78 123	49 068	66 744
dont Eau potable	10 069 237	10 006 297	10 395 254
SIAEP Basse Limagne	5 109 307	5 102 547	4 909 505
SIAEP Plaine de RIOM	1 687 275	1 566 235	1 664 903
SI Sioule et Morge	2 579 339	2 637 241	2 908 075
Ville de RIOM	336 295	349 406	484 805

Source : Semerap

5.1.3- Les charges

De 2013 à 2019, les charges d'exploitation ont augmenté de 23 %, passant de 15,8 M€ à 19,6 M€. Cette évolution est liée à la hausse des frais de personnels et des achats de marchandises.

Tableau 9 : Charges

En k€	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution 2013-2019
- Achats de marchandises (y compris variation de stock)	1 718	1 582	1 731	1 782	2 187	2 293	2 269	32 %
- Achats et charges externes	6 652	6 644	6 822	6 583	6 499	6 675	6 600	-1 %
- Impôts, Taxes et versements assimilés	786	785	806	1 111 ²⁷	1 077	1 102	1 062	35 %
- Frais de personnel	6 698	7 022	7 612	7 775	8 497	8 869	9 572	43 %
Charges	15 854	16 033	16 971	17 251	18 260	18 939	19 503	23 %

Sources : comptes sociaux

5.1.4- La masse salariale

De 2013 à 2019, la forte hausse de la masse salariale de quelque 43 %, de 6,7 M€ à 9,6 M€, apparaît principalement liée à celle des effectifs hors intérim (+ 27 %) et secondairement à celle de la rémunération moyenne (+ 13 %), passée de 47 k€ à 53 k€ par emploi équivalent temps-plein (ETP), par l'effet de plusieurs facteurs dont l'évolution de la répartition des effectifs par catégorie d'emploi, l'indexation des salaires et la politique d'attribution des points d'indice.

En conséquence logique, le poids relatif de la masse salariale dans les charges de gestion a augmenté significativement, passant de 42 % à 49 %.

La progression de la masse salariale en 2019 (+ 8 %) est imputable à la politique de promotion des employés et au recrutement de deux agents (+ 250 k€), à la hausse des primes de performance (+ 150 k€), à l'augmentation du nombre d'heures supplémentaires rémunérées (+ 80 k€) et à la déclaration en avantages en nature, de frais de repas pour une centaine de salariés à la suite du contrôle de l'URSSAF (+ 80 k€).

Les évolutions constatées durant la période sous revue n'attestent pas d'une gestion particulièrement serrée de la masse salariale, qu'il s'agisse des rémunérations, des promotions ou recrutements, ou des avantages en nature. Or la masse salariale pèse significativement sur l'excédent brut d'exploitation, restreignant sa capacité à investir sauf recours à l'emprunt.

²⁷ En 2016, la hausse de 305 k€ est liée à celle des versements volontaires pour la formation (80 k€), aux redevances de prélèvement de l'eau (220 k€), à la suite des nouveaux contrats de DSP avec les syndicats de Basse Limagne et de la Plaine de Riom.

Tableau 10 : Évolution de la masse salariale

En k€	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution 2013-2019
Salaires et traitements	4 647	4 896	5 356	5 400	5 964	6 142	6 636	
Charges sociales	2 050	2 126	2 255	2 375	2 532	2 727	2 935	
Masse salariale	6 698	7 022	7 612	7 775	8 497	8 869	9 571	43%
Évolution		5%	8%	2%	9%	4%	8%	
Effectifs hors intérim (ETP) ²⁸	143	149	160	170	178	178	182	27%
Masse salariale / ETP (coût moyen par ETP en k€)	47	47	48	46	48	50	53	13%
Masse salariale / charges d'exploitation	42%	44%	45%	45%	47%	48%	49%	

Source : comptes annuels, Semerap

5.1.4.1- La hausse des effectifs

De 2013 à 2019, les effectifs ont augmenté de 39 emplois équivalents temps plein (ETP) (+ 27 %), passant de 143 ETP à 182 ETP, progression que la société a expliquée par plusieurs éléments :

- ♦ la hausse de l'activité, en nombre d'abonnés (+16 %), en consommations d'eau et en nouveaux nombre de contrats²⁹ ;
- ♦ la création de nouveaux services ou postes (service achats, poste d'informaticien) ;
- ♦ le développement de certains services, de la gestion clientèle, des travaux neufs, des systèmes d'information géographique ;
- ♦ le rattrapage depuis 2016³⁰ des écarts entre les temps de travaux contractuels et les temps de travaux réellement réalisés, pour plusieurs contrats (+ 5 ETP) ;
- ♦ un moindre recours à la sous-traitance.

Au regard des évolutions constatées, en termes de volumes d'eau consommés (- 1 %) ou du linéaire des réseaux d'eau potable (+ 1 %) sur la période d'analyse, les explications et justifications avancées par la société n'emportent guère l'adhésion. En fait, outre le recrutement d'agents, le phénomène marquant de 2013 à 2019 tient au repyramidage des emplois par l'effet de la politique de promotion : l'effectif de cadres est ainsi passé de 12 à 17, et celui des agents de maîtrise et de techniciens a augmenté de 30 emplois ETP.

5.1.4.2- L'indexation des salaires et la politique d'attribution de points

De 2013 à 2017, l'accord d'entreprise de la convention collective des entreprises d'eau et d'assainissement, alors en vigueur, prévoyait une indexation automatique des salaires sur l'indice des salaires régionaux, pour l'ensemble des éléments de rémunération des salariés de la Semerap (salaires, astreintes, primes, indemnisation des heures supplémentaires, ...). Du 1^{er} janvier 2013 au 1^{er} avril 2016, cette indexation a conduit à revaloriser de 8 % le point d'indice, passé de 6,19 € à 6,68 €.

Le nouvel accord d'entreprise adopté le 9 mai 2017 a mis fin à l'indexation automatique des salaires, et mis en place un nouveau régime de rémunération alliant une progression salariale individuelle à l'ancienneté à une prime de performance annuelle. Cet accord n'a cependant pas permis de stabiliser en 2019 le niveau de la rémunération moyenne, par emplois ETP, qui a encore enregistré une hausse de 7 %.

²⁸ Les effectifs d'intérim ont évolué ainsi : 2013 (7), 2014 (7), 2015 (12), 2016 (4), 2017 (0), 2018 (3), 2019 (3).

²⁹ Un nouveau contrat pluriannuel de remplacement des compteurs abonnés conclu avec le syndicat de la Basse Limagne en 2017 pour quatre années.

³⁰ La Semerap a cité à titre d'exemple, le contrat du syndicat de la Basse Limagne, prévoyant 30 000 heures de travaux, alors que 17 000 h étaient réalisées fin 2016. Le nombre d'heures réalisées sur chaque contrat n'est suivi de façon automatisée que depuis l'exercice 2017 au moyen de l'application de facturation. Nombre d'heures totales réalisées sur les contrats : 2017 (91 841 h), 2018 (93 653 h), 2019 (95 803 h) pour 100 880 heures contractuelles.

Enfin, la politique d'avancement au mérite par l'attribution de points annuels aux agents, à raison de 10 % à 15 % des effectifs pour un total de points annuellement alloués ayant oscillé de 225 à 557 points, a également contribué à la progression soutenue de la masse salariale.

5.1.5- Les achats de marchandises

De 2013 à 2019, les achats de marchandises ont augmenté de 32 %, passant de 1,7 M€ à 2,3 M€, soit une croissance deux fois plus vite rapide que celle observée pour le chiffres d'affaires, en raison de la conclusion de nouveaux contrats évoqués précédemment.

L'augmentation de 9,4 % relevée en 2015 est liée à l'achat de compteurs, mais aussi à la comptabilisation³¹ des achats de « sable, tout venant et enrobé », précédemment retracés au chapitre des achats non stockés, comme achats et charges externes.

La progression de 22,8 % constatée en 2017 résulte de l'achat de compteurs (+ 300 k€), dans le cadre d'un contrat conclu avec le syndicat de la Basse Limagne afin de remplacer, sur la période 2017-2021, 4 000 compteurs mécaniques par an. Elle s'explique également par des coûts de facturation en hausse et l'achat de canalisations.

La Semerap a mis en œuvre en 2017, soit très tardivement³², une stratégie de maîtrise des achats reposant sur cinq axes :

- ♦ la centralisation des achats, et leur validation préalable par le directeur financier pour les achats inférieurs à 10 k€ et par le directeur intéressé pour les montants supérieurs ;
- ♦ le contrôle de l'attribution des carnets de bons de commande, la saisie préalable obligatoire des commandes dans le logiciel de facturation, le paiement des factures après vérification du bon de commande et certification du service fait ;
- ♦ la création d'un service logistique et achats ;
- ♦ la mise en place de procédures de gestion des stocks (fermeture des locaux et entreprises, étiquetage, inventaires physiques semestriels), ayant permis de réduire l'écart ressortant entre le suivi informatique et l'inventaire physique, de quelque 700 k€ soit, en proportion des masses financières, un écart de 30 % en 2017 à moins de 1% en 2019 ;
- ♦ un objectif de recours systématique aux marchés publics.

Cette stratégie de maîtrise des achats, adaptée et déployée tardivement, n'a pas encore permis de limiter et de contenir le mouvement de hausse.

En tout état de cause, la chambre rappelle que la Semerap relève des entités adjudicatrices, soumises aux règles de publicité et de mise en concurrence définies successivement aux termes des articles 3 et 4 de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005, 10 et 11 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015, et désormais aux articles L. 1211-1 et L. 1212-1 du code de la commande publique. L'audit comptable réalisé en 2017 avait d'ailleurs recommandé l'élaboration et la mise en œuvre d'une procédure formalisée pour la politique d'achats de la société.

En dérogeant à ses obligations légales en matière de procédures de la commande publique, la Semerap s'expose à des risques importants de contentieux et se prive d'une démarche d'économie, par le recensement préalable des besoins et la mise en concurrence active des fournisseurs et prestataires.

³¹ Rapport de gestion 2015.

³² En 2016, un écart de 30 % a été constaté entre l'inventaire comptable et l'inventaire physique. Audit financier, cabinet Gestion 4.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la nouvelle direction a confirmé son intention affirmée de régulariser les procédures d'achat.

5.1.6- Les achats et charges externes

De 2013 à 2019, le montant des achats et charges externes s'est tassé de 1 %, de 6,6 M€ à 6,1 M€. Ces dépenses tiennent essentiellement à la sous-traitance (travaux publics, terrassement), aux services extérieurs (location mobilière, réparation de véhicules et engins, assurances), aux autres services extérieurs (personnels intérimaires, repas agents, téléphonie), aux achats non stockés (consommation d'énergie, entretien des stations de traitement de l'eau).

La progression de 9 % observée en 2015 est principalement liée au recrutement de personnel intérimaire (+ 203 k€), pour remplacer les agents absents en raison de maladies de longue durée ou d'accidents du travail et pour faire face au surcroît d'activité ; elle a aussi été alimentée par le dynamisme des dépenses de locations de véhicules ou immobilières³³, ou celles de téléphonie.

5.2- Le résultat net et la capacité d'autofinancement brute

5.2.1- Résultat global

Le résultat net de la société a été positif de 2013 à 2015, exercice durant lequel il a été multiplié par 2,7, par l'effet de la forte progression des produits d'exploitation.

Il s'est dégradé en 2016 en raison de l'augmentation des charges exceptionnelles sur opérations de gestion (+ 625 k€), liées à diverses régularisations sur comptes de renouvellement (*cf. supra*, fiabilité des comptes) et à une erreur de facturation de 196 k€ pour un chantier.

Le résultat s'est de nouveau dégradé en 2017, reculant à - 2,4 M€, en raison principalement de la constatation de dotations aux comptes de provisions sur actif circulant (2,5 M€) au titre du contentieux noué avec la société Aqualter (2,2 M€) et de créances douteuses sur clients (571 k€) imputables aux activités liées à l'eau potable et aux travaux neufs.

Il redevient positif en 2018, s'établissant à 102 k€, du fait principalement de la reprise de la dotation aux provisions pour contentieux. Le montant des pertes sur créances irrécouvrables, de quelque 2,44 M€, résulte de l'abandon de créances impayées ou prescrites, consenti par le protocole d'accord mettant fin au litige avec la société Aqualter. Des produits exceptionnels ont été également enregistrés, pour un montant total de l'ordre de 180 k€ (remboursement de l'avance en nature accordée à la société Aqualter ; solde du compte bancaire ouvert à la banque Nuger).

Mais le résultat net est de nouveau négatif en 2019 (- 211 k€), en raison de la charge exceptionnelle de 795 k€ résultant du titre de recettes émis par le syndicat de Sioule et Morge à l'encontre de la Semerap et faisant l'objet d'un recours contentieux.

³³ C'est la première année de facturation par le SIAEP de la plaine de Riom des locaux de Joze, par le SIAEP de Sioule et Morge des loyers du site de Peschadoires.

Ayant connu des évolutions erratiques de 2013 à 2019, la capacité d'autofinancement brute (CAF)³⁴ apparaît peu élevée sur l'ensemble de la période, signe d'une difficulté à parvenir à reconstituer les fonds propres et à financer les besoins d'investissement.

Tableau 11 : Résultat, capacité d'autofinancement brute

En k€	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution 2013-2019
Résultat d'exploitation ³⁵	454	378	1 088	138	- 2 249	349	239	-47%
Résultat net	288	256	701	-612	- 2 423	102	-211	-173%
en % des produits	1,7%	1,5%	3,7%	-3,4%	-12,7%	0,5%	0,5%	
CAF brute	901	845	1 468	430	1 001	- 1 718	70	-92%
en % des produits de gestion	5,4%	5,0%	7,8%	2,4%	5,2%	-8,8%	0,3%	

Source : comptes sociaux, après retraitements chambre régionale des comptes

5.2.2- Les résultats par contrats³⁶

À l'issue de son précédent contrôle, la chambre avait relevé dans sa lettre d'observations définitives du 12 juillet 1996, l'existence de déficits sectoriels récurrents, et avait conclu à la nécessité d'un rééquilibrage.

En 2019, si l'ensemble des contrats de délégation de service public fait ressortir un résultat excédentaire de quelque 819 000 €, les activités d'assainissement collectif et d'assainissement non collectif demeurent structurellement déficitaires, au contraire donc de celles de distribution d'eau potable qui sont structurellement excédentaires.

Pour l'essentiel, de 2015 à 2019, le résultat global résulte du contrat de distribution d'eau potable conclu avec le syndicat de la Basse Limagne. Son excédent annuel a oscillé entre 1 M€ et 1,6 M€ et a représenté entre 72 % et 115 % du résultat global de l'activité.

Pour plusieurs contrats en cours, le résultat est fortement corrélé à l'écart entre le temps de travail réellement effectué (mesuré en heures) et celui estimé dans le compte d'exploitation prévisionnel du contrat.

Ainsi, pour le syndicat de la Basse Limagne, le SIAREC et le syndicat de Morge et Chambaron, les contrats font apparaître des résultats excédentaires du fait d'un nombre d'heures de travail réalisées sur les réseaux, inférieur au nombre d'heures estimé. Pour la ville de Riom, la situation inverse a été toutefois observée. L'écart entre réalisé et prévisionnel se réduit régulièrement pour le syndicat de la Basse Limagne, la Semerap ayant renforcé les équipes affectées à l'exécution du contrat (+ 3,44 emplois ETP supplémentaires en 2019).

En vue de mettre fin au déséquilibre sectoriel récurrent des activités d'assainissement et des activités dites facturables, la Semerap a adopté une série de mesures dans le cadre du plan stratégique de 2017-2020 :

- une stratégie tarifaire adoptée annuellement par le conseil d'administration en termes de coûts unitaires, de pourcentage des frais de structure et de taux de marge, basés sur les charges réelles ;

³⁴ CAF = excédent brut d'exploitation + résultat financier net réel + résultat exceptionnel réel – impôts sur les sociétés – participation des salariés. La CAF est une ressource interne dégagée par l'activité de l'entreprise, qui peut être mobilisée pour la réalisation de nouveaux investissements et permet de rembourser les emprunts, ou de renforcer le fonds de roulement.

³⁵ Résultat d'exploitation : EBE retraité – autres charges d'exploitation nettes, - reclassement transfert de charges – dotations nettes aux amortissements – dotation nettes aux provisions (dotations - reprises). Il est issu de l'activité « normale » et « courante » de l'entreprise. Il se calcule avant la prise en compte des éléments financiers et exceptionnels.

³⁶ Rapport de rentabilité 2019.

- ♦ la rationalisation des frais de structure ; la généralisation de la fixation de la marge de l'entreprise ; la revue des comptes d'exploitation prévisionnels ;
- ♦ l'établissement d'un budget annuel par contrat ;
- ♦ l'optimisation des coûts des fournitures et des prestations externes (groupements de commandes, appels d'offre) ;
- ♦ la maîtrise de la masse salariale.

En 2017, une grille des coûts unitaires applicables a été adoptée, puis révisée annuellement depuis lors. La révision annuelle ne concerne cependant que les nouveaux contrats, les collectivités et leurs groupements actionnaires préférant dans leur ensemble continuer d'appliquer les clauses d'indexation tarifaire des contrats en cours.

La société a précisé que seuls les nouveaux contrats d'assainissement conclus, qui appliquent donc la nouvelle grille des coûts unitaires, sont financièrement équilibrés (tel que le contrat passé avec le syndicat de Morge et Chambaron). Pour les contrats de distribution d'eau potable conclus avec les syndicats de Basse Limagne et de la Plaine de Riom, l'application de la nouvelle grille des coûts s'est révélée plus favorable aux collectivités. Des avenants ont été en conséquence conclus afin d'étaler sur une durée de trois ans la baisse des tarifs appliqués aux interventions de la Semerap. Ils ont également et interrompu, durant la même durée, le dispositif d'indexation de la rémunération de la Semerap.

La chambre constate la persistance d'un écart significatif pour plusieurs contrats, entre le temps de travail réellement accompli et son niveau estimé conventionnellement. Elle invite la société à réviser les contrats en cause, en vue de réduire, sinon de gommer l'écart entre réalisé et estimé, ce qu'elle a commencé à faire.

Sans ignorer les dispositions récemment mises en œuvre par la Semerap dans le cadre de son plan stratégique, la chambre relève également la persistance de déficits sectoriels récurrents pour les activités d'assainissement collectif et d'assainissement non collectif, alors qu'elles ont tout autant vocation à être équilibrées financièrement. Il est en effet tout à fait anormal que les abonnés de l'eau potable contribuent à la prise en charge des déficits des activités d'assainissement. Les observations formulées à l'issue du contrôle de 1996, pointant déjà l'existence de déficits sectoriels, ont manifestement été ignorées par la Semerap, alors qu'elles auraient dû participer à une prise de conscience et faciliter l'adoption de mesures correctrices, et ce depuis plus d'une vingtaine d'années.

La chambre ne peut donc que réitérer ses recommandations, invitant la société à revoir l'économie générale des contrats structurellement déficitaires en sorte de permettre leur rééquilibrage par des ressources propres suffisantes, plutôt que par ponction sur les excédents dégagés par la distribution d'eau potable, ce qu'elle a commencé à faire.

Tableau 12 : Résultats bruts par contrats de DSP (hors produits et charges exceptionnels)

En €	2015	2016	2017	2018	2019
Assainissement collectif dont :	-211 914	-1 464 725	-551 550	-674 547	-103 386
SIAREC		-801 649	-129 051	29 375	49 751
Morge et Chambaron		-17 262	16 285	-4 933	114 127
Haut-Buron		-21 427	-22 946	735	29 777
Ville de Riom		-85 574	-115 292	-90 394	-124 288
Communes sur territoire du syndicat de Sioule et Morge		-198 812	-178 056	-387 481	3 664
Assainissement non collectif	-109 557	-240 002	-202 133	-164 689	-357 080
SIAEP de la Basse Limagne		-15 245	5 333	27 886	-73 226
Syndicat de Sioule et Morge		-143 913	-9 586	-118 719	-32 163

En €	2015	2016	2017	2018	2019
Eau dont :	788 642	2 200 980	1 160 111	946 468	1 279 767
SIAEP de la Basse Limagne		1 582 653	1 175 300	1 085 406	1 190 175
SIAEP de la Plaine de Riom		340 091	403 176	205 232	207 632
Syndicat de Sioule et Morge		208 629	-143 482	-131 282	9 341
Ville de Riom		-63 682	-146 801	-106 886	-56 045
Total	467 171	496 253	406 428	107 232	819 301

Source : Semerap

Tableau 13: Temps de travail prévisionnel et réalisé par contrat, 2019

	Nombre d'heures estimées dans le compte d'exploitation prévisionnel	Nombre d'heures réalisées	Écart
Syndicat de la Basse Limagne (eau potable)	29 959	24 432	5 527
Ville de Riom (eau potable)	3 825	4 616	-791
SIAREC (assainissement collectif)	10 000	7 900	2 100
Syndicat de Morge et Chambaron (assainissement collectif)	4 113	2 235	1 878

Source : Semerap

5.2.3- Les résultats des activités dites facturables

Les résultats calculés des activités facturables (travaux neufs, hydrocurage et stations, irrigation, balayage) se sont révélés structurellement déficitaires de 2015 à 2019, à l'exception de l'exercice 2018 par l'effet d'une erreur d'affectation d'un volume horaire réalisé. Le déficit structurel de ces activités, en particulier les travaux neufs (branchements, lotissements et extension) qui représentent près de 60 % du chiffre d'affaires des activités facturables, s'explique par³⁷ le poids des charges administratives (chargés d'affaires, encadrement, facturation), ainsi que le large recours à la sous-traitance.

Ici encore, les observations formulées en 1996 par la chambre régionale des comptes, identifiant déjà de mêmes déficits sectoriels, ont été manifestement ignorées par la Semerap. Or ces déficits constituent de fait une forme déguisée de subventions allouées en faveur des usagers nouvellement raccordés, au détriment de l'ensemble des consommateurs.

La chambre invite la société à revoir l'économie générale des contrats relatifs aux activités dites facturables, structurellement déficitaires, afin d'en permettre un retour à l'équilibre économique et financier, ce qu'elle a commencé à faire, en adoptant notamment un nouveau bordereau de prix uniques pour les branchements d'eau potable et pour l'assainissement le 24 novembre 2020.

Tableau 14 : Résultat des activités facturables

En €	2015	2016	2017	2018	2019
Résultat	-440 396	-1 033 186	-145 572	159 145	-479 375

Source : Semerap

³⁷ Rapport de rentabilité 2019.

5.3- L'analyse bilancielle

5.3.1- Le bilan

De 2013 à 2019, le montant de l'actif net immobilisé s'est réduit de près d'un tiers, passant de 8 M€ à 5,4 M€.

Cette réduction tient en premier lieu à l'évolution des termes du traité d'affermage consenti par le syndicat de Sioule et Morge. La Semerap avait à l'origine acheté, puis comptabilisé en immobilisations, 11 952 compteurs abonnés dans le cadre du contrat d'affermage conclu avec le syndicat de Sioule et Morge pour la période du 1^{er} janvier 1996 au 31 décembre 2007. Puis, par convention du 9 novembre 2010 ayant défini les modalités d'indemnisation de la Semerap par le syndicat au titre de la reprise des compteurs, à la valeur nette comptable des biens arrêtée au montant de 994 525 € HT, les compteurs ont été cédés au syndicat. Ils ont ainsi cessé, en 2017, de figurer parmi les immobilisations corporelles de la société.

En second lieu, la politique d'investissement de la Semerap a été très limitée durant la période sous revue. Aucun plan d'investissement n'avait été établi, ou du moins à la chambre, sur la période de 2013 à 2017. Pour les exercices 2018 et 2019, un plan d'investissement a été adopté par le conseil d'administration ; il a été réalisé à hauteur de respectivement 722 k€ en 2018 (camions, matériel outillage, balayeuse, portail abonné) et de 530 k€ en 2019 (hydrocureur, camions).

En 2016, l'actif circulant a de manière atypique fortement augmenté, passant de 24,5 M€ à 95 M€ en raison de l'augmentation des créances détenues par la société : d'une part, les « créances, clients et comptes rattachés » ont progressé de 19 M€ à 47 M€ ; d'autre part, les « autres créances (État-divers) » ont évolué de 0,8 M€ à 41 M€. Cette anomalie résulte en fait du défaut de maîtrise des procédures comptables par la société (*cf. supra*, § fiabilité des comptes), et ne traduit nullement un rebond durable. Ainsi en 2017, à la suite des corrections apportées, le montant des créances figurant à l'actif circulant est revenu à 30 M€ dont 13,8 M€ de « créances, clients et comptes rattachés ». À partir de ce même exercice 2017, l'actif circulant a durablement augmenté par l'effet de l'exécution des contrats de délégation de service public conclus avec les syndicats de Basse Limagne et de la Plaine de Riom.

Au passif, les mêmes anomalies et corrections ont été constatées en 2016 et 2017 en symétrie de celles observées pour l'actif. Le montant des ressources propres s'est par ailleurs tassé en 2017 passant de 8,9 M€ à 6,4 M€, en raison du résultat déficitaire de l'exercice de quelque 2,4 M€.

Tableau 15 : Bilan (en k€)

ACTIF	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution 2013-2018
Actif Immobilisé	8 045	7 579	7 009	6 748	5 762	5 503	5 411	-33%
Actif circulant	20 701	26 743	24 485	94 914	28 998	28 568	27 390	32%
Total	28 746	34 322	31 494	101 661	34 760	34 071	32 801	14%
PASSIF								
Ressources propres	8 016	8 271	8 980	8 985	6 434	6 553	6 240	-22%
Dettes	20 730	26 051	22 514	92 676	28 404	27 518	26 560	28%
Total	28 746	34 322	31 494	101 661	34 837	34 071	32 801	14%

Source : comptes sociaux

Tableau 16 : Créances

En k€	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Total créances dont	17 840	23 928	19 817	88 042	22 122	20 670	23 199
Créances clients et comptes rattachés	15 800	23 016	19 021	47 203	13 855	12 542	15 167
Autres créances	2 035	911	795	40 838	8 259	8 127	8 032

Source : comptes sociaux

Tableau 17 : Dettes

En k€	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Dettes fiscales et sociales	10 858	11 965	15 241	58 747	22 740	23 155	21 860
Autres dettes	414	2 135	349	28 265	2 724	666	639

Source : comptes sociaux

5.3.2- Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie

Le fonds de roulement net global s'est réduit de 4,5 M€ à 2,8 M€ en 2017, en raison du résultat net négatif dégagé à la clôture de l'exercice, avant de se stabiliser.

En 2018, le besoin en fonds de roulement³⁸ s'est creusé à - 3,8 M€, en raison de la diminution des créances détenues par la Semerap par suite de la résolution du contentieux noué avec la société Aqualter.

La trésorerie nette de la Semerap s'est effondrée en 2019, n'excédant pas 327 000 €, après une tendance à la hausse observée sur l'ensemble de la période 2014-2018.

Tableau 18 : Fonds de roulement, besoin en fonds de roulement, trésorerie

En k€	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution 2013-2019
Fond de roulement net global	4 095	4 637	5 078	4 521	2 835	2 993	2 564	- 37 %
Besoin en fonds de roulement	2 226	3 835	1 548	- 1 517	- 428	- 3 865	2 237	
Trésorerie nette	1 869	802	3 530	6 038	3 263	6 858	327	- 83 %

Source : comptes sociaux, retraitement CRC

5.4- La question des charges liées aux loges du club de Rugby de l'Association sportive Montferrandaise

Comme indiqué dans la partie consacrée à la fiabilité des comptes, à partir de l'exercice 2011, la Semerap a loué dix loges assorties de prestations accessoires, au stade de rugby Marcel Michelin (Club ASM Clermont Auvergne) à Clermont-Ferrand, loges en partie mises gratuitement à disposition du syndicat de Sioule et Morge.

La Semerap a conclu à cet effet plusieurs conventions successives avec l'ASM Clermont Auvergne, en vigueur sur la période contrôlée : conventions des 3 juillet 2012 (saison 2012-2013) et 15 juillet 2013 (saisons 2013-2014 et 2014-2015), signées par l'ancien directeur, conventions des 5 août 2015 (saison 2015-2016 et 2016-2017) et 5 août 2016, signées par M. Jean Michel.

À partir de la saison sportive 2016/2017, la Semerap a établi une liste nominative des bénéficiaires de chaque loge, indiquant leur répartition entre la société et le syndicat. Elle a

³⁸ Définition du besoin en fonds de roulement = stock + créances – dettes fournisseurs.

également commencé à refacturer le coût des places de loges utilisées par ce dernier. Le 22 septembre 2017, elle a émis à ce titre cinq factures se rapportant aux années 2012 à 2016, d'un montant total de 118 512 €, réglées le 16 juillet 2018 par le syndicat de Sioule et Morge. Le 15 janvier 2018, une facture d'un montant de 29 915,09 € a encore été émise, et honorée par le syndicat le 28 février 2018, au titre du dernier tiers de la saison 2016/2017 et des deux premiers tiers de la saison 2017-2018.

Le 16 avril 2018, la Semerap a émis une dernière facture d'un montant de 10 354,50 €, se rapportant au dernier tiers de la saison 2017-2018, facture qui n'a pas été réglée par le syndicat et a donné lieu à saisine de la chambre régionale des comptes sur le fondement des dispositions de l'article L. 1612-15 du CGCT, en vue de son inscription au budget 2020 du syndicat (procédure au terme de laquelle le caractère obligatoire de la dépense n'a pas été retenu par la juridiction).

Le 18 mai 2018, le conseil d'administration de la Semerap a décidé de ne pas reconduire le partenariat avec l'ASM.

Au total, de 2013 à 2018, la Semerap a versé une somme de 212 864,85 €, retracée au compte 623 « relations publiques », au profit de l'ASM au titre des dix places de loges mises à sa disposition, dont elle a refacturé un montant de 158 781,59 € au syndicat de Sioule et Morge qui n'en a honoré le paiement qu'à hauteur de 148 427,09 €.

L'achat de places pour des manifestations sportives au bénéfice des administrateurs et salariés ne relève pas de l'objet social de la société. Attrait à la contradiction, le précédent président a précisé que les invitations aux matchs de rugby permettaient de rencontrer les chefs d'entreprises, dans l'objectif de gagner de nouveaux clients et parts de marché.

Sans se rendre à cet argument de politique commerciale, la chambre relève qu'il est devenu en tout état de cause tout à fait inopérant depuis l'évolution en SPL, en décembre 2013, impliquant que la Semerap n'exerce ses activités que pour le compte exclusif de ses actionnaires.

En définitive, et quels que soient les motifs ayant prévalu à la location sur le long terme de places au stade de rugby, la gestion des places de loges de l'ASM par la Semerap appelle, au vu des pièces justificatives (factures émises, réglées, versements, courriers) transmises à la chambre, les plus grandes réserves :

- ♦ le conseil d'administration a pris conscience avec retard du défaut de toute justification pour la location de telles loges, en conséquence de l'évolution de la société en société publique locale, soit après un délai de réflexion de plus de quatre années pleines ;
- ♦ l'absence de convention de mise à disposition de ces loges, par la Semerap au profit du syndicat de Sioule et Morge, n'a pas permis de matérialiser et d'afficher leur utilisation par un tiers bénéficiaire final de ces services, ni d'en définir les conditions financières ;
- ♦ bien que tardive, la refacturation et le remboursement pour l'essentiel des coûts de location ont finalement permis au syndicat de s'acquitter des prestations dont il a bénéficié, bien que cette charge ait pesé sur la trésorerie de la SPL pendant six exercices et lui ait valu un redressement fiscal ;
- ♦ M. Michel, alors président directeur général de la Semerap, a consenti au syndicat qu'il présidait, gratuitement et sans transparence, la mise à disposition des loges de 2013 à 2017, s'exposant ainsi à une situation de potentiel conflit d'intérêts qui a pris fin en 2018 ;

- ♦ les places ont bénéficié aux élus et aux salariés du syndicat, mais également à des personnes tierces extérieures au syndicat³⁹ ;
- ♦ ces charges ont donné lieu à des inscriptions comptables indues, sur les comptes de renouvellement d'équipement, contribuant à altérer la sincérité des comptes ;
- ♦ ces pratiques ont exposé la Semerap sur l'ensemble de la période à de multiples risques, de nature fiscale et sociale, ou encore de potentiels conflits d'intérêts.

5.5- Le contentieux avec la société Aqualter et les produits provenant de l'activité déployée auprès de cette dernière

L'historique des relations contractuelles

De 1975 à 1991, les syndicats intercommunaux d'alimentation en eau potable de Basse Limagne et de la Plaine de Riom ont confié l'exploitation de leurs services de distribution d'eau potable à la Semerap, par un traité d'affermage. En 1991, ces contrats ont été prorogés pour une durée minimale de 20 ans et une durée maximale de 30 ans, soit jusqu'au 1^{er} janvier 2021.

En 1992, chacun des deux syndicats a conclu un nouveau contrat de concession avec la société Scet Environnement, filiale de la Caisse des dépôts et consignation, devenue ensuite la société Alteau en octobre 1993, puis Aqualter Exploitation en 2016. Ces deux nouveaux contrats se sont substitués aux précédents contrats conclus avec la Semerap. L'échéance des deux contrats était fixée au 31 décembre 2015. Toujours en 1992, la Scet et la Semerap ont conclu deux contrats de prestations de services pour l'exploitation du service de distribution d'eau potable, le premier assurant la couverture du territoire du syndicat de la Basse Limagne, le second celui de la Plaine de Riom. Ces contrats ont permis à la Semerap de poursuivre en qualité de sous-traitant l'ensemble des missions d'exploitation des services de distribution d'eau potable, qu'elle assurait auparavant auprès des deux syndicats⁴⁰ intercommunaux.

Cette évolution avait été justifiée par la nécessité de réaliser d'importants travaux de rénovation sur les réseaux d'adduction et de distribution d'eau potable des deux syndicats, estimés à 110 MF HT pour le syndicat de la Basse Limagne et à 15 MF HT pour le syndicat de la Plaine de Riom, la Semerap n'étant pas en capacité de porter et de réaliser de tels investissements.

Le 8 juillet 2013, le syndicat de la Basse Limagne et la société Aqualter ont signé un protocole d'accord afin de prendre en compte les conséquences de la prochaine transformation de la Semerap en société publique locale le 1^{er} janvier 2014. Le 5 août 2013, le syndicat de la Plaine de Riom et la société Aqualter ont également signé un protocole d'accord, rédigé en des termes identiques. Puis le 1^{er} janvier 2014, les contrats de prestations de services conclus entre Aqualter et la Semerap ont été transférés au bénéfice des syndicats de Basse Limagne et de la Plaine de Riom.

Par une délibération en date du 22 janvier 2015, le syndicat de la Plaine de Riom a pris acte de la caducité du contrat conclu avec Aqualter, à compter du 2 février 2015.

Pour finir, de nouveaux contrats de délégation de service public (exploitation, facturation, recouvrement) ont été conclus le 1^{er} janvier 2016 entre le syndicat de la Plaine de Riom et la Semerap d'une part, le syndicat de la Basse Limagne et la Semerap d'autre part, avec une durée d'exécution de 12 années.

Source : pièces justificatives produites par la Semerap

³⁹ Sur la seule saison 2016-2017, parmi les tiers extérieurs bénéficiaires, ont été identifiés pour le syndicat de Sioule et Morge des avocat, commissaire de police, procureur, conjoint salarié, anciens directeur et président, et pour la Semerap des maires et élus municipaux.

⁴⁰ Procès-verbal du conseil d'administration, mai 2014, 4 septembre 2014.

5.5.1- La chronologie du contentieux

De 1992 à 2013, l'économie générale de l'ensemble des contrats reposait sur la collecte des sommes versées en règlement des factures d'eau des abonnés par la Semerap (le prestataire de services), puis leur reversement à la société Aqualter (le délégataire), avec décompte et paiement trimestriels des prestations de services à la Semerap par la société Aqualter.

Du fait de la transformation de la SEM en SPL en décembre 2013, interdisant désormais à la Semerap d'exercer de telles activités de prestations de services pour le compte de la société Aqualter, société de droit privé, un nouveau dispositif contractuel⁴¹ a été institué pour définir les conditions tarifaires et de facturation appliquées entre la société Aqualter et la Semerap, avec une période d'effet limitée au 31 décembre 2015.

Dans le cours de l'année 2014, un litige est apparu entre la Semerap et la société Aqualter quant au respect de ces nouvelles stipulations financières. Durant la période de conflit contentieux, de 2014 à 2017, la Semerap a déposé plusieurs chèques d'un montant total de 2,099 M€ correspondant à la collecte des règlements de factures par les abonnés, en faisant usage d'un compte bancaire ouvert à la banque NUGER.

Puis, le 2 février 2017, la Semerap a assigné la société Aqualter devant le Tribunal de commerce de Clermont-Ferrand, en vue du règlement à son profit d'une somme de 2,779 M€ au titre des prestations de services qu'elle a continué à assurer.

Le 9 mars 2017, la société Aqualter a déposé plainte contre X auprès du procureur de la République de Clermont-Ferrand, pour motif de détournement de fonds de quelque 2,014 M€ au titre des règlements de factures effectués par les usagers du service public de l'eau et de l'assainissement des syndicats de Basse Limagne et de la Plaine de Riom, et non reversés à son profit.

Le 8 décembre 2017, la banque NUGER a à son tour assigné la Semerap devant le Tribunal de Commerce de Clermont-Ferrand, à titre conservatoire, aux fins de voir placer sous séquestre les sommes inscrites sur le compte bancaire ouvert par la Semerap (soit 2,014 M€).

Par ordonnance du 29 mai 2018, le juge des référés du Tribunal de commerce de Clermont-Ferrand a placé sous séquestre le compte ouvert dans les écritures de la banque NUGER, et ce jusqu'au règlement amiable ou judiciaire du litige opposant la Semerap et Aqualter.

En marge de ces différents contentieux, la chambre observe que la Semerap a réalisé durant les années 2014 et 2015 un chiffre d'affaires de 4,6 M€ annuel avec la société Aqualter, en toute irrégularité puisqu'en méconnaissance des dispositions de l'article L. 1531-1 du CGCT, alors en vigueur, précisant que les sociétés publiques locales exercent leurs activités à titre exclusif pour le compte de leurs seuls actionnaires, et limitativement sur le territoire des collectivités territoriales et groupements de collectivités qui en sont membres.

5.5.2- Le protocole d'accord entre la Semerap et Aqualter

Pour sortir de cette longue période de relations conflictuelles, émaillées d'une succession de recours contentieux, la Semerap et la société Aqualter ont signé le 26 septembre 2018 un protocole d'accord comportant les principales clauses suivantes :

- ♦ la société Aqualter reconnaît devoir à la Semerap un montant de 2 448 191€, à raison de 2 190 549 € de factures de prestations de services non réglées et de 257 642 € de redevances d'assainissement ;
- ♦ la Semerap reconnaît devoir à la société Aqualter un montant de 3 147 577 €, soit

⁴¹ Annexe n° 4, page 62, liste des principaux contrats conclus.

2 097 839 € au titre de chèques encaissés à tort sur le compte ouvert auprès de la banque NUGER, de 301 390 € de diverses compensations opérées sur les exercices 2013 et 2014, et de 748 288 € de compensations effectuées sur les exercices 2015 à 2018 (avec un arrêté de décompte au 31 mars 2018) ;

- ♦ l'abandon par la Semerap du montant des écarts du « compte client Aqualter », valorisés au 31 décembre 2013 à 1 472 351 €, en raison de l'impossibilité de leur justification comptable et de leur fiabilité insuffisante⁴² ;
- ♦ le déblocage du compte placé sous séquestre avec reversement d'une partie du solde à hauteur de 1 174 646,03 € à la société Semerap au titre d'une indemnité globale et forfaitaire, et la soulte de 840 000 € liquidée au bénéfice de la société Aqualter.

Ce contentieux, de longue durée et aux enjeux financiers importants, a perturbé la gestion de la société durant l'ensemble de la période sous revue. Il a eu un impact sur la situation financière de la société, affectant le compte de résultats de l'exercice 2017. Au regard du montant de l'indemnité finalement perçue par la Semerap, le protocole d'accord de septembre 2018 n'apparaît pas manifestement défavorable à la SPL, nonobstant le manque de fiabilité général de ses comptes clients qui ne lui a pas permis de faire valoir en toute rigueur l'état de ses créances et de préserver au mieux ses droits et intérêts.

5.6- Conclusion sur la situation financière

De 2013 à 2019, le chiffre d'affaires de la société a progressé de 21 %, en conséquence de la signature de nouveaux contrats de délégation de service public pour la distribution d'eau potable, et de l'augmentation du nombre d'abonnés.

L'excédent brut d'exploitation s'est contracté de 21 %, en raison d'une maîtrise insuffisante de l'évolution de la masse salariale qui a enregistré une hausse de 43 %, par l'effet de la politique de promotion et de la croissance des effectifs de 39 emplois en équivalent temps plein durant la période d'analyse. La rentabilité de l'activité, affectée par plusieurs événements dont notamment le long litige noué avec la société Aqualter, s'inscrit à la baisse. Elle repose toujours principalement, sinon exclusivement, sur la seule activité de distribution d'eau potable dont les résultats excédentaires continuent de compenser le déséquilibre structurel de l'assainissement et des diverses activités dites facturables (travaux neufs, hydrocurage, statons d'irrigation, balayage). Cette situation de déséquilibres, et d'abondement par la seule distribution d'eau potable, n'a pas été modifiée depuis le diagnostic réalisé par la chambre régionale des comptes d'Auvergne, il y a près de 25 ans, en sa lettre d'observations définitives de juillet 1996 invitant à prendre toutes mesures correctives, en sorte que les consommateurs d'eau ne supportent pas le coût des autres services et activités déployés par la Semerap.

En tout état de cause, l'absence de reconduction du contrat de délégation de service public pour la distribution d'eau potable du SIAEP de Sioule et Morge, arrivé à échéance le 1^{er} mars 2020, aura sans nul doute un impact significatif sur la situation financière de la société.

⁴² Rapport de gestion 2018, présenté à l'assemblée générale ordinaire du 7 mai 2019.

6- LA PERFORMANCE DE L'EXPLOITATION DES RESEAUX D'EAU POTABLE

6.1- Le cadre réglementaire

L'annexe V «Le service public d'eau potable » du code général des collectivités territoriales, insérée après les articles D. 2224-1, D. 2224-2 et D. 2224-3 du même code⁴³, définit les indicateurs de performance devant figurer obligatoirement dans les rapports annuels sur le prix et la qualité des services publics de l'eau (RPQS).

Ces rapports, destinés notamment à l'information des usagers, doivent être présentés par le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à leur assemblée délibérante, en vertu de l'article L. 2224-5 du CGCT. Au cas d'espèce, ces rapports sont notamment élaborés à partir des indicateurs d'activité contenus dans les comptes rendus d'activité annuels que la Semerap adresse aux collectivités et groupements actionnaires.

Dans son rapport public annuel de 2015, la Cour des comptes notait que la mesure de la performance des services d'eau et d'assainissement (SEA) est récente⁴⁴, répondant à des recommandations réitérées qu'elle avait elle-même formulées, dans ses rapports de 1997 et 2003. Dans ce dernier rapport de 2015, la Cour relevait que les conditions nécessaires à l'amélioration de la gestion des services d'exploitation d'eau potable concernaient, en particulier, la connaissance de leur patrimoine.

Définition des principaux indicateurs de performance

Fréquence des interruptions de services : la fréquence d'interruptions non programmées de la fourniture de l'eau (pour 1 000 abonnés).

Taux de réclamation : cet indicateur exprime le niveau de réclamations écrites enregistrées par le service de l'eau, rapporté à 1 000 abonnés.

Rendement du réseau de distribution : c'est le rapport entre le volume d'eau consommé par les usagers (particuliers, industriels) et le service public (pour la gestion du dispositif d'eau potable), et le volume d'eau potable d'eau introduit dans le réseau de distribution.

Renouvellement des réseaux d'eau potable : cet indicateur donne le pourcentage de renouvellement moyen annuel (calculé sur les cinq dernières années) du réseau d'eau potable par rapport à la longueur totale du réseau, hors branchements.

Indice linéaire des pertes en réseau (m³/j/km) : cet indicateur permet de connaître par km de réseau la part des volumes mis en distribution, qui ne sont pas consommés avec autorisation sur le périmètre du service. Sa valeur et son évolution reflètent, d'une part, la politique de maintenance et de renouvellement du réseau qui vise à lutter contre les pertes d'eau en réseau, et d'autre part les actions menées pour lutter contre les volumes détournés et pour améliorer le niveau de précision du comptage chez les abonnés. Il correspond au ratio entre le volume de pertes, qui est la différence entre le volume mis en distribution et le volume consommé autorisé, et le linéaire de réseau de desserte.

Indice linéaire des volumes non comptés (m³/j/km) : cet indicateur permet de connaître par km de réseau la part des volumes mis en distribution qui ne font pas l'objet d'un comptage lors de leur distribution aux abonnés. Sa valeur et son évolution sont le reflet du déploiement de la politique de comptage aux points de livraison des abonnés, et de l'efficacité de la gestion du réseau. Il correspond au ratio entre le volume non compté, soit différence entre le volume mis en distribution et le volume comptabilisé, et le linéaire de réseau de desserte.

Indice d'avancement de la protection de la ressource en eau : mesure de l'avancement des démarches administratives et de terrain mise en œuvre pour protéger les points de captage

⁴³ Décret n° 2007-675 du 2 mai 2007 pris pour l'application de l'article L. 2224-5 et modifiant les annexes V et VI du code général des collectivités territoriales.

⁴⁴ Rapport public annuel 2015, <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/126-RPA2015-gestion-directe-services-eau-assainissement.pdf>.

Indice de connaissance et de gestion patrimoniale⁴⁵ : en partie déclaratif, il traduit l'état d'avancement des services dans leur connaissance patrimoniale et dans les dispositions prises en matière de gestion du patrimoine (mise en œuvre de programmes de renouvellement, etc.). Il est établi sur un maximum de 120 points et permet de mesurer chaque année l'évolution de la connaissance du réseau par l'exploitant.

La comparaison des résultats entre réseaux d'eau potable doit prendre en compte la diversité de leurs caractéristiques (urbain/rural ; plaine/relief ; eaux souterraine/eaux de surface ; etc.).

Source : Observatoire national des services d'eau et d'assainissement (services.eaufrance.fr)

6.2- Présentation générale

De 2014 à 2016, l'activité de distribution d'eau potable de la Semerap s'est développée, avec une augmentation des volumes d'eau consommée et facturée de 7 %, passant de 12,9 millions de m³ à 13,8 millions de m³. Puis, de 2016 à 2019, ces volumes se sont tassés de 8 %, pour revenir à 12,7 millions de m³ en 2019. Les volumes mis en distribution ont connu une évolution similaire.

Dans le même temps, le nombre d'abonnés a constamment progressé de 87 000 à 102 000 (+ 17 %), avec une évolution plus marquée observée en 2016 (+ 10 493) en conséquence de la conclusion de deux nouvelles délégations de service public avec les syndicats de Sioule et Morge et de Basse Limagne.

De 2017 à 2019, la consommation d'eau potable par abonné s'est réduite (- 11 %), conformément à la tendance nationale de baisse de la consommation⁴⁶ résultant de l'évolution des équipements électroménagers moins consommateurs d'eau et de la diffusion des pratiques d'économies d'eau.

L'étendue du réseau est restée relativement stable sur la période, proche de 3 700 km.

Les sources d'approvisionnement des réseaux d'eau potable exploités par la Semerap sont constituées, pour l'ensemble, d'eaux souterraines. Le territoire couvert par la Semerap se caractérise par une situation excédentaire en eau. La ressource semble cependant s'amenuiser au fil du temps, du fait en particulier de la baisse de la pluviométrie en période hivernale, déterminante pour permettre de reconstituer les nappes phréatiques. Il apparaît ainsi, en juin 2020, que le niveau d'eau des nappes phréatiques est à son niveau bas et ce sans discontinuité depuis trois ans⁴⁷.

Le syndicat de la Basse Limagne⁴⁸ apporte à lui seul près de 47 % de l'ensemble des abonnés des services de distribution d'eau potable exploités par la Semerap, et absorbe 45 % des volumes consommés. Vient ensuite le syndicat de Sioule et Morge, avec 28 % des abonnés et des volumes consommés. De 2014 à 2019, la consommation d'eau potable a augmenté sur le territoire de ces deux syndicats, de 4,3 millions de m³ à 4,5 millions de m³ pour celui de la Basse Limagne et de 2,6 millions de m³ à 2,8 millions de m³ pour celui de Sioule et Morge. A l'inverse, elle a reculé pour le syndicat de la Plaine de Riom et la commune de Riom.

⁴⁵ p.55 https://www.eaufrance.fr/sites/default/files/2018-10/spea_2015_201809.pdf.

⁴⁶ Insee, eaufrance.fr

⁴⁷ <https://france3-regions.francetvinfo.fr/auvergne-rhone-alpes/secheresse-auvergne-3-ans-niveau-nappes-phreatiques-est-preoccupant-1839452.html>. BRGM (Bureau de Recherches Géologiques et Minières).

⁴⁸ L'analyse de la performance a porté sur les quatre principaux collectivités et groupements en terme de chiffre d'affaires réalisé sur la période.

Tableau 19 : Données générale, exploitation eau potable

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Total Semerap						
Nombre d'abonnés	86 978	88 180	98 673	99 490	101 019	101 869
Linéaire réseau (ml)	3 693 496	3 697 534	3 700 728	3 697 189	3 698 914	3 723 516
Volumes mis en distribution (m ³)	17 921 467	18 733 383	19 273 555	18 077 102	17 015 841	16 685 763
Volumes consommé (m ³)	12 877 585	13 434 022	13 801 288	13 069 052	12 914 354	12 745 581

Source : Semerap

Tableau 20 : Indicateurs d'activités, exploitation d'eau potable, principaux réseaux

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Syndicat de Sioule et Morge						
Nombre d'abonnés	Non défini	25 380	25 984	26 157	26 422	26 553
Linéaire réseau	1 763,5 km	1 766,3km	1 769,0km	1 772,4 km	1 773,8 km	1 780,4 km
Volumes mis en distribution (m ³)	4 255 055	4 407 511	4 319 629	4 359 389	4 268 016	4 225 687
Volumes consommé (m ³)	2 542 253	2 622 205	2 811 486	2 623 796	2 756 498	2 805 332
Syndicat de la Basse Limagne						
Nombre d'abonnés	Non défini	Non défini	44 165	44 431	45 169	45 621
Linéaire réseau	1 157,5 km	1 156,8 km	1 156,8km	1 174,4 km	1 174,7 km	1 177,7 km
Volumes mis en distribution (m ³)	5 888 129	6 142 053	6 677 544	6 220 843	5 930 563	5 836 946
Volumes consommé (m ³)	4 350 323	4 592 363	4 855 323	4 508 695	4 566 039	4 552 229
Syndicat de la Plaine de Riom						
Nombre d'abonnés	Non défini	Non défini	14 377	14 671	14 950	15 122
Linéaire réseau	501,3 km	501,3 km	501,3 km	475,28 km	475,28 km	489,8 km
Volumes mis en distribution (m ³)	2 521 706	2 655 329	2 664 106	2 426 197	2 311 202	2 332 481
Volumes consommé (m ³)	1 855 449	1 950 211	1 888 056	1 698 459	1 773 350	1 760 962
Commune de Riom						
Nombre d'abonnés	Non défini	Non défini	8 951	9 008	9 156	9 221
Linéaire réseau	126,3 km	126,3km	126,8 km	127,7 km	127,7 km	127,7 km
Volumes mis en distribution (m ³)	1 901 021	1 957 909	1 910 816	1 888 330	1 662 954	1 584 724
Volumes consommé (m ³)	1 288 203	1 316 388	1 280 945	1 373 060	1 239 245	1 201 376

Source : Semerap

6.3- Qualité de l'eau potable distribuée

Dans l'ensemble, l'eau potable distribuée sur la période a été de bonne qualité, la Semerap ayant eu à connaître peu d'incidents ou défaillances de qualité.

Seule l'année 2019 se distingue par une plus faible conformité physico-chimique de l'eau au robinet, pour le syndicat de Sioule et Morge et la commune de Riom.

La pollution d'une partie du réseau de distribution du syndicat de la Plaine de Riom, avec l'apparition d'une eau trouble du 13 au 15 septembre 2019 est liée à des travaux réalisés sur le champ captant de Limons. Cette pollution n'a pas été détectée suffisamment tôt et en amont, en sorte d'éviter sa propagation sur le réseau de distribution.

Durant les années 2016 et 2017, la qualité de l'eau microbiologique et physico-chimique de l'eau potable distribuée par la Semerap s'est avérée supérieure à la moyenne nationale de référence.

Tableau 21 : Qualité de l'eau potable

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Syndicat de Sioule et Morge						
Conformité microbiologique de l'eau au robinet	98,70%	99,30%	99,20%	100%	98,20%	100%
Conformité physico-chimique de l'eau au robinet	98,70%	98,60%	99,20%	99,20%	95,60%	91,00%
Taux de conformité de teneur en nitrates	100%					
Taux de conformité de teneur en pesticides	100%					
Syndicat de la Basse Limagne						
Conformité microbiologique de l'eau au robinet	97,90%	100%	98,90%	100%	99,40%	99,50%
Conformité physico-chimique de l'eau au robinet	99,30%	100%	100%	99,40%	98,90%	99,50%
Taux de conformité de teneur en nitrates	100%					
Taux de conformité de teneur en pesticides	100%					
Syndicat de la Plaine de Riom						
Conformité microbiologique de l'eau au robinet	100%					
Conformité physico-chimique de l'eau au robinet	100%	100%	100%	98,30%	100%	100%
Taux de conformité de teneur en nitrates	100%					
Taux de conformité de teneur en pesticides	100%					
Commune de Riom						
Conformité microbiologique de l'eau au robinet	100%					
Conformité physico-chimique de l'eau au robinet	100%	96,20%	100%	96%	100%	92%
Taux de conformité de teneur en nitrates	100%					
Taux de conformité de teneur en pesticides	100%					

Source : Semerap

Tableau 22: Valeurs nationales moyennes en 2016 et 2017

	2016	2017
Conformité microbiologique de l'eau au robinet	98,3%	98,1 %
Conformité physico-chimique de l'eau au robinet	98,2%	98,2 %

Source : Valeurs moyennes : Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement – rapport national des données SISPEA (système d'information des services publics d'eau et d'assainissement) – Edition septembre 2019 portant sur les données 2016

6.4- Qualité du service rendu à l'utilisateur

La qualité du service rendu à l'utilisateur s'apprécie au moyen de trois indicateurs principaux : la fréquence d'interruption des services ; le respect du délai contractuel des branchements de 60 jours pour les nouveaux abonnés ; le taux de réclamations mesuré pour mille abonnés.

La fréquence d'interruption de services a fluctué sur la période : elle a été supérieure à la moyenne nationale de 2,5 pour mille abonnés en 2017 et a de nouveau augmenté en 2019. Le taux de respect du délai contractuel de branchement s'est également dégradé en fin de période, pour se rétracter à 67,6 % seulement en 2019. Ces deux indicateurs font ressortir une dégradation de la qualité du service rendu à l'utilisateur.

Pour autant, le taux de réclamations est demeuré proche de la moyenne nationale en 2016 et 2017, et s'est même réduit de façon significative en fin de période au niveau 2 pour mille

en 2019, dans le même temps que la Semerap procédait à la réorganisation de son service relation clientèle.

Tableau 23 : Qualité du service rendu à l'utilisateur

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Total Semerap						
Fréquence d'interruption de services	2,8 ‰	5,5 ‰	2,1 ‰	3,1 ‰	2,0 ‰	3,2 ‰
Respect du délai contractuel des branchements	76,4 %	70,6 %	73,7 %	79,3 %	78,8 %	67,6 %
Taux de réclamation	2,1 ‰	4,1 ‰	4,1 ‰	3,9 ‰	2,8 ‰	2,2 ‰

Source : Semerap

La fréquence des interruptions de services sur le réseau du syndicat de Sioule et Morge est très supérieure à celle des autres territoires, et aux moyennes nationales relevées pour les années 2016 et 2017.

Le taux de respect du délai contractuel de branchement, habituellement supérieur à 64 %, s'est effrité en 2019 pour les quatre principaux réseaux gérés par la Semerap, en particulier ceux des syndicats de Sioule et Morge, de la Basse Limagne et de la Plaine de Riom avec des niveaux n'excédant pas 52 % et 60 %. Pour les quatre mêmes réseaux, le taux de réclamations a alors logiquement dépassé le niveau du taux national de 2016 et 2017, avant de se tasser sur la fin de période.

Tableau 24 : La qualité du service rendu à l'utilisateur

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Syndicat de Sioule et Morge						
Fréquences des interruptions de services	8,0‰	7,4‰	7,7‰	7,4‰	8,3‰	8,9 ‰
Respect du délai contractuel de branchement de nouveaux abonnés	Non défini	83%	78%	73%	78,10%	52%
Taux de réclamation	3,2‰	5,5‰	6,4‰	8,1‰	4,0‰	3,7 ‰
Syndicat de la Basse Limagne						
Fréquences des interruptions de services	3,2‰	2,8‰	1,8‰	2,8‰	2,5‰	2,8 ‰
Respect du délai contractuel de branchement de nouveaux abonnés	Non défini	80%	82,50%	83%	86%	60%
Taux de réclamation	3,3‰	5,8‰	5,8‰	7,2‰	4,6‰	4,4 ‰
Syndicat de la Plaine de Riom						
Fréquences des interruptions de services	2,6‰	2,8‰	2,4‰	2,6‰	4,1‰	4,6 ‰
Respect du délai contractuel de branchement de nouveaux abonnés	Non défini	64,70%	80%	90%	74%	60%
Taux de réclamation	3,0‰	6,1‰	7,3‰	6,3‰	4,3‰	3,8 ‰
Commune de Riom						
Fréquences des interruptions de services	3,0‰	2,0‰	1,9‰	2,6‰	2,1‰	2,2 ‰
Respect du délai contractuel de branchement de nouveaux abonnés	76,40%	80,10%	72,30%	73,30%	81%	78%
Taux de réclamation	4,5‰	6,2‰	4,1‰	5,6‰	3,3‰	2,5 ‰

Source : Semerap

Tableau 25 : Valeurs nationales moyennes en 2016

	2016	2017
Fréquences des interruptions de services	2,1 ‰	2,5 ‰
Taux de réclamation	4 ‰	4,1 ‰

Source : Valeurs moyennes : Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement – rapport national des données SISPEA – Edition septembre 2019 portant sur les données 2016

6.5- Performance d'exploitation et durabilité du service

La performance d'exploitation du service est mesurée par trois indicateurs principaux : le rendement, le renouvellement, l'indice linéaire des pertes. Elle a été analysée ici pour les quatre syndicats les plus importants, étant précisé en remarque préliminaire que l'appréciation de la performance au regard d'une moyenne nationale est à relativiser car elle porte sur un ensemble de réseaux et de territoires divers et particuliers, ruraux ou urbains, dont la densité des points de distribution, la longueur et les caractéristiques sont par essence très hétérogènes.

En 2016 et 2017, le rendement des quatre principaux réseaux de distribution d'eau potable s'est avéré nettement inférieur à la moyenne nationale de 80 %, avant de progresser en fin de période pour s'établir à une valeur oscillant entre 76 % et 78 %.

En 2016 et 2017, le taux de renouvellement des réseaux était également très nettement inférieur à la moyenne nationale de 6 ‰, excepté pour la commune de Riom. S'il a augmenté en fin de période, il fait ressortir des écarts importants, avec un taux n'excédant pas 3,3 ‰ pour le syndicat de Sioule et Morge mais un taux de 12 ‰ relevé pour la commune de Riom en 2019. Cet indicateur traduit la politique de maintenance et de renouvellement des réseaux, en vue notamment de limiter et de lutter contre les pertes d'eau ; elle traduit la volonté et les priorités des collectivités et groupements, qui l'engagent et la financent.

La Semerap a en la matière un rôle de conseil quant à la mise en œuvre de la politique de renouvellement des équipements, disposant des informations utiles sur les zones et matériels les plus fréquemment affectés par des ruptures ou incidents de fonctionnement.

En 2016 et 2017, l'indice linéaire des pertes en réseau était lui aussi supérieur à la moyenne nationale de 3,1 m³ par jour et par kilomètre de réseau, à l'exception de l'indice relevé pour le syndicat de Sioule et Morge.

En fin de période, l'indice linéaire de pertes marqué d'une tendance à la baisse, connaît des écarts sensibles d'un territoire à l'autre. Il s'est établi à 2,2 m³ par jour et kilomètre de réseau pour le syndicat de Sioule et Morge contre 8,2 m³ observé pour la commune de Riom. Il est cependant désormais conforme aux objectifs fixés conventionnellement par les délégations de service public pour les quatre principaux réseaux, sachant que les niveaux d'exigence de maintenance et de renouvellement des réseaux fixés à la Semerap en tant que délégataire ont été renforcés, en vue de lutter contre les volumes détournés et d'améliorer la précision des comptages.

Un marché de remplacement de compteurs et de contrôle des fraudes et des fuites a ainsi été conclu avec le syndicat de la Basse Limagne, pour la période de 2017 à 2021, afin de remplacer les compteurs les plus anciens (20 000 compteurs soit environ 50 % du parc). Sur le réseau du syndicat de Sioule et Morge, deux relevés annuels sont désormais réalisés. Sur celui de la Plaine de Riom, près de 1 000 compteurs sont renouvelés annuellement depuis 2016.

La Semerap s'est engagée dans une démarche de recherche et de détection, puis de réparation des fuites ; elle y a affecté quatre agents, formés spécialement à la surveillance des 3 700 km de canalisations.

L'indice linéaire des volumes non comptés s'est également réduit en fin de période, en tendance, s'établissant au plus bas à 3,4 m³/j/km et au plus haut à 8,9 m³/j/km. L'indice d'avancement de la protection de la ressource en eau progresse en fin de période, à l'exception du réseau de la commune de Riom. Il en va de même pour l'indice mesurant la connaissance et la gestion patrimoniale des réseaux d'eau potable, partiellement déclaratif, qui s'inscrit également à la hausse en fin de période.

Tableau 26 : La performance d'exploitation et la durabilité du service

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Syndicat de Sioule et Morge						
Rendement du réseau de distribution	60,60%	73,70%	76,60%	73,40%	76,80%	77,50%
Renouvellement des réseaux d'eau potable	0,25%	0,28%	0,32%	0,34%	0,33%	0,33%
Indice linéaire des pertes en réseau (m3/j/km)	2,7	2,8	2,3	2,7	2,3	2,2
Indice linéaire des volumes non comptés (m3/j/km)	2,8	2,9	2,6	2,9	2,5	2,4
Indice d'avancement de la protection de la ressource en eau	Non défini	Non défini	76,60%	85,60%	84,80%	91,70%
Connaissance et gestion patrimoniale des réseaux d'eau potable	Non défini	30 pts	30 pts	100 pts	100 pts	100 pts
Syndicat de la Basse Limagne						
Renouvellement des réseaux d'eau potable	0,55%	0,52%	0,54%	0,52%	0,56%	0,56%
Rendement du réseau de distribution	74,30%	75,20%	72,90%	72,80%	77,50%	78,20%
Indice linéaire des pertes en réseau (m3/j/km)	3,7	3,7	4,3	4	3,2	3
Indice linéaire des volumes non comptés (m3/j/km)	4,5	4,5	5,8	4,5	3,6	3,4
Connaissance et gestion patrimoniale des réseaux d'eau potable	Non défini	30 pts	30 pts	100 pts	100 pts	107 pts
Indice d'avancement de la protection de la ressource en eau	Non défini	59%	58%	60,30%	58,60%	60,70%
Syndicat de la Plaine de Riom						
Rendement du réseau de distribution	75,14%	74,80%	71,80%	70%	76,70%	75,70%
Renouvellement des réseaux d'eau potable	0,36%	0,31%	0,36%	0,46%	0,56%	0,59%
Indice linéaire des pertes en réseau (m3/j/km)	3,7	3,85	4,2	4,2	3,1	3,2
Indice linéaire des volumes non comptés	5,8	6	6,3	5,3	3,9	3,9
Indice d'avancement de la protection de la ressource en eau	Non défini	53,30%	60%	60%	60%	60%
Connaissance et gestion patrimoniale des réseaux d'eau potable	Non défini	30 pts	30 pts	100 pts	100 pts	110 pts
Commune de Riom						
Rendement du réseau de distribution	67,80%	67,30%	67,00%	72,70%	74,50%	75,80%
Renouvellement des réseaux d'eau potable	0,50%	0,76%	1,00%	1,25%	1,18%	1,20%
Indice linéaire des pertes en réseau (m3/j/km)	13,3	13,9	13,6	11,1	9,1	8,2
Indice linéaire des volumes non comptés (m3/j/km)	14,2	14,8	14,5	11,8	9,9	8,9
Indice d'avancement de la protection de la ressource en eau	Non défini	59,10%	59,40%	57,90%	58,10%	58,30%
Connaissance et gestion patrimoniale des réseaux d'eau potable	82 pts	82 pts	82 pts	110 pts	110 pts	110 pts

Source : Semerap

Tableau 27: Objectifs contractuels relatifs à l'indice de pertes en réseau et au rendement

		2014	2015	2016	2017	2018	2019
Syndicat de la Basse Limagne	Indice linéaire de pertes	pas objectifs		4,42	4,23	4,05	3,88
Syndicat de Sioule et Morge		2,6 (+ - 10%)					
Syndicat de la Plaine de Riom		pas objectifs		3,64	3,6	3,5	3,35
Commune de Riom		5,5	5,5	5,5	4,1	11,5 ⁴⁹	11
Commune de Riom	rendement	80%	80%	80%	85%	71%	73%

Source : Semerap

Tableau 28: Valeurs nationales moyennes en 2016 et 2017

	2016	2017
Renouvellement des réseaux d'eau potable	0,59%	0,61 %
Rendement du réseau de distribution	79,9%	79,8%
Indice linéaire des volumes non comptés	3,6	3,6
Indice linéaire des pertes en réseau	3,1	3,2
Connaissance et gestion patrimoniale des réseaux d'eau potable	96 pts	96 pts
Indice d'avancement de la protection de la ressource en eau	74%	73,6 %

Source : Valeurs moyennes : Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement – rapport national des données SISPEA – Edition septembre 2019 portant sur les données 2016, juin 2020 sur les données 2017

En 2016 et 2017, le taux de renouvellement des réseaux était également très nettement inférieur à la moyenne nationale de 6 ‰, excepté pour la commune de Riom. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la Semerap a précisé que le renouvellement des réseaux, à la charge des collectivités et non de l'exploitant, a un impact sur le rendement des réseaux de distribution d'eau potable et la valeur de l'indice linéaire des pertes. S'il a augmenté en fin de période, il fait ressortir des écarts importants, avec un taux n'excédant pas 3,3 ‰ pour le syndicat de Sioule et Morge pour un taux de 12 ‰ relevé pour la commune de Riom en 2019. Cet indicateur est essentiel pour apprécier la politique de maintenance et de renouvellement des réseaux, en vue notamment de limiter et de lutter contre les pertes d'eau, politique de maintenance contingente de la volonté et des priorités des collectivités et groupements qui en ont l'initiative et en assument le financement.

6.6- Le prix de l'eau aux usagers

En 2019, pour les collectivités et leurs groupements dont la distribution d'eau potable était déléguée à la Semerap, le prix⁵⁰ de l'eau potable facturée aux usagers s'établissait à 0,23 centime par litre ou 2,3 € par m³. Ce prix se décompose en une part principale (44 %), reversée à la collectivité pour lui permettre de réaliser les travaux de renouvellement de canalisations, les constructions ou modifications des usines de production et de potabilisation, en une deuxième part (38 %) revenant à la Semerap pour l'entretien et l'exploitation des ouvrages, et en redevances perçues par l'agence de l'eau (13 %) et en montant de TVA décomptée (5 %).

En 2017 (dernière année pour laquelle les données comparatives sont disponibles), le prix de référence national TTC du service d'eau potable au m³, pour une consommation annuelle de 120 m³, s'établissait à 2,05 € par m³. Le prix payé par les usagers des services délégués à la Semerap était compris dans une fourchette (selon les contrats et réseaux) allant de 1,62 € à 2,83 € par m³.

⁴⁹ Nouveau contrat d'affermage conclu en 2018 entre la commune de Riom et la Semerap.

⁵⁰ Selon le journal de l'eau et de l'environnement. La revue des usagers clients de la Semerap eau publique. N° 22, décembre 2019.

Sur l'ensemble de la période de 2013 à 2019, les prix de l'eau facturés aux usagers, dont la détermination relève de la compétence des collectivités et de leur groupement, font par ailleurs apparaître une dynamique de convergence, avec une hausse des prix les plus bas et une baisse des prix les plus élevés.

Tableau 29 : Prix de l'eau potable

En €/m ³	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Syndicat de la Plaine de Riom	2,97	3,08	2,84	2,83	2,83	2,78	2,75
Syndicat de la Basse Limagne	2,79	2,83	2,83	2,55	2,51	2,38	2,21
Syndicat de Sioule et Morge	2,20	2,20	2,23	2,26	2,25	2,25	2,26
Commune de Riom	1,43	1,48	1,53	1,60	1,62	1,68	1,75

Source : Semerap

6.7- Conclusion sur la performance de la gestion de l'eau potable

De 2013 à 2019, la gestion de la distribution d'eau potable par la Semerap se caractérise par la progression du nombre d'abonnés et la réduction du volume d'eau facturée, en conséquence des pratiques d'économies d'eau appréhendées par une proportion croissante des consommateurs.

Dans l'ensemble, l'eau potable distribuée sur la période a été de bonne qualité, la Semerap ayant eu à connaître peu d'épisodes de défaillance de qualité de l'eau. La qualité du service rendu à l'utilisateur a été en revanche plus fluctuante, avec un taux de respect du délai contractuel de branchement plutôt moyen, qui s'est en outre dégradé sur la fin de la période d'analyse.

En dépit d'une amélioration de la performance d'exploitation et de la durabilité du service, liée à titre principal au renouvellement ou la mise en place de plusieurs délégations de service public d'importance, conclues avec les syndicats de la Basse Limagne et de la Plaine de Riom en 2016 et la commune de Riom en 2018, plusieurs points d'attention subsistent, en matière notamment de rendement et de renouvellement des réseaux ou quant au niveau des pertes.

7- ANNEXES

Tableau 30 : Répartition des produits par nature d'activités

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Contrats Eau potable	2 927 736	4 458 821	9 243 897	9 301 551	9 499 127	9 926 094
Abonnements eau		716 920	1 480 041	1 515 230	1 654 735	1 554 270
Consommations eau		3 386 229	7 295 390	7 214 562	7 290 814	7 811 943
Eau en gros		64 999	22 311	9 925	20 710	35 035
Redevance prélèvement		290 673	446 155	561 834	532 868	524 846
Contrats assainissement	3 324 337	3 580 594	3 585 277	3 576 750	3 820 958	4 443 996
Eaux pluviales	311 601	297 275	302 246	304 745	330 831	364 471
Abonnement assainissement	3 012 736	356 243	400 619	406 460	457 707	644 937
Consommations assainissement		2 927 076	2 882 412	2 865 545	3 032 420	3 434 588
Activités facturables		10 598 246	5 225 612	6 049 513	5 982 071	5 882 196
Dont Prestations de service		4 982 608	396 876	436 738	472 366	475 207
Conventions assainissement		201 535	223 854	231 886	258 659	275 588
Conventions eau		83 696	51 544	63 173	50 951	67 737
Conventions ALTEAU		4 697 377	121 478	141 679	162 756	131 882
Dont Produits Travaux Neufs	4 354 922	4 036 772	3 500 466	3 447 595	3 410 736	3 315 869
Branchements	1 084 313	1 279 410	1 496 061	1 642 192	1 655 559	1 629 112
Extensions	724 301	559 888	596 394	684 956	450 633	314 467
Nouveaux compteurs		99 335	111 711	114 556	130 123	106 412
Marchés, contrats divers, Incendie et arrosage		1 299 142	937 303	591 745	823 658	770 853
Réparations et électro	1 086 520	798 997	358 997	414 146	350 763	495 025
Dont Produits Accessoires		1 578 947	1 328 510	2 165 270	2 098 969	2 091 120
Remplacements de compteurs		3 503	2 268	561 248	711 693	737 920
Déplacement des compteurs et frais remise en service		71 376	37 675	38 664	45 596	26 980
Ouverture et fermeture de branchements		186 876	173 596	209 530	244 037	253 682
Conventions poteaux incendie (contrôle, entretien)		138 478	101 837	97 711	35 985	54 424
Prestation de facturation		42 846	12 383	113 158	81 351	73 512
Hydrocurage + caméra		261 643	232 273	230 450	271 625	246 903
Balayage		267 333	252 794	198 873	180 324	189 174
Assainissement non collectif		143 678	121 743	182 657	197 590	181 762
Irrigation		346 668	324 980	452 122	235 877	229 439
Autres et ingénierie		116 546	68 961	80 857	94 891	97 324

Source : Semerap, rapports de gestion 2014 et 2015

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