



14 FEV. 2017

**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES  
ET SES RÉPONSES**

**SOCIÉTÉ D'ÉCONOMIE  
MIXTE D' ACTIONS POUR  
LA REVALORISATION DES  
DÉCHETS ET DES ÉNERGIES  
LOCALES (SEMARDEL)**

(91)

**Exercices 2011 à 2015**

**Observations définitives  
délibérées le 16 décembre 2016**



## SOMMAIRE

<b>SYNTHÈSE</b> .....	<b>5</b>
<b>RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>14</b>
<b>OBSERVATIONS DÉFINITIVES</b> .....	<b>15</b>
<b>1 RAPPEL DE LA PROCÉDURE</b> .....	<b>15</b>
<b>2 INTRODUCTION</b> .....	<b>16</b>
<b>3 STRATÉGIE ET GOUVERNANCE</b> .....	<b>18</b>
3.1 Le cadre juridique applicable.....	18
3.2 Les grandes étapes de la création du groupe Semardel.....	21
3.2.1 Le projet de création de la SEML Semardel préféré à celui d'un syndicat intercommunal par les collectivités et groupements concernés .....	21
3.2.2 Le rachat par la SEML Semardel de ses prestataires et de ceux des collectivités du Sirédom à la demande de ce dernier .....	22
3.2.3 La constitution d'un groupe de services aux collectivités et aux entreprises .....	26
3.2.4 La concrétisation d'un pacte d'actionnaires pour accompagner le développement de la SEML Semardel 31	
3.3 La gouvernance de la SEML Semardel .....	35
3.3.1 Un actionariat public non conforme au code général des collectivités territoriales, appelé à évoluer dans le cadre de la réforme territoriale .....	35
3.3.2 Une composition du conseil d'administration de la SEML Semardel à mettre en cohérence avec la réglementation.....	39
3.3.3 Des participations détenues par les filiales au capital de la SEML Semardel permettant à son conseil d'administration de désigner certains de ses membres.....	42
3.3.4 Le fonctionnement du conseil d'administration et du bureau de la SEML Semardel à améliorer .....	45
3.3.5 Un rééquilibrage des pouvoirs, dans le cadre du pacte d'actionnaires, entre le conseil d'administration et la direction générale, porteur de risques .....	46
3.3.6 Des jetons de présence, rémunérations et avantages particuliers perçus par les administrateurs et présidents successifs du conseil d'administration, sans autorisation de leurs collectivités et groupements respectifs .....	48
3.3.7 Des éléments de rémunération octroyés par les présidents du conseil d'administration successifs de la SEML Semardel à son directeur général non autorisés par le conseil d'administration de la société .....	54
3.4 La gouvernance du groupe Semardel mise en place par la SEML Semardel.....	59
3.4.1 L'activité de la SEML Semardel centrée sur le pilotage de ses filiales opérationnelles .....	59
3.4.2 L'absence de contrôle des collectivités et groupements publics actionnaires sur la création de filiales et les prises de participations du groupe Semardel.....	62
3.4.3 Une organisation porteuse de risques.....	63
3.4.4 Des rémunérations perçues par les élus non transparentes à encadrer par les collectivités et groupements actionnaires .....	67
3.4.5 La direction générale des filiales .....	73
3.4.6 La situation des déclarants membres du groupe Semardel à l'égard la loi sur la transparence de la vie publique .....	74
3.5 Les relations sociales .....	74
3.5.1 La cartographie des instances représentatives du personnel .....	74
3.5.2 Des comptes des comités d'entreprise à auditer de manière périodique .....	75
3.5.3 Les outils complémentaires.....	76
3.6 Une majorité d'organes délibérants ne contrôle pas leur mandataire .....	77
3.7 Conclusion sur la stratégie et la gouvernance de la SEML Semardel.....	78

<b>4 LA GESTION DES MOYENS</b> .....	<b>81</b>
4.1 Les contrôles sur la période examinée et en cours.....	81
4.2 Le pilotage du groupe mis en place par la SEML Semardel.....	82
4.2.1 Le projet d'entreprise.....	82
4.2.2 Les instances de pilotage du groupe.....	83
4.2.3 La mutualisation des fonctions supports.....	84
4.2.4 Le schéma directeur des systèmes d'information.....	84
4.2.5 Les certifications.....	86
4.3 Les personnels.....	86
4.3.1 L'organisation du groupe.....	86
4.3.2 Les effectifs.....	87
4.3.3 Le personnel intérimaire.....	91
4.3.4 Les rémunérations et autres avantages.....	91
4.3.5 La situation des rémunérations au sein du groupe Semardel.....	95
4.3.6 La situation des rémunérations du groupe par rapport à un panel de sociétés.....	97
4.3.7 Les actions en matière d'insertion professionnelle.....	98
4.4 Les marchés.....	99
4.4.1 L'organisation de la fonction achat au sein du groupe Semardel.....	99
4.4.2 Des modalités insuffisantes de publicité et de mise en concurrence des marchés à procédures adaptées (MAPA).....	101
4.4.3 Les observations faites dans le cadre de l'examen d'un échantillon de marchés passés par la SEML Semardel.....	103
4.5 Les acquisitions et cessions foncières réalisées par la SEML Semardel.....	104
4.5.1 La situation du foncier utilisé par le groupe Semardel.....	104
4.5.2 La politique foncière du groupe Semardel.....	106
4.5.3 Des décisions d'acquisition et de cessions non transparentes sur les conditions de fixation des prix.....	107
4.5.4 L'opération de relocalisation des activités de MRF/MEL.....	108
4.6 Des contributions versées aux collectivités très favorables.....	109
4.7 Des actions de communication et sponsoring à encadrer à l'égard de ses actionnaires.....	112
4.8 Les dépenses de sécurité.....	112
4.9 La gestion budgétaire et comptable du groupe.....	113
4.9.1 Les résultats des contrôles des services fiscaux et de l'URSSAF produits.....	113
4.9.2 L'organisation de la fonction budgétaire et comptable au sein du groupe.....	113
4.9.3 La comptabilité analytique du groupe.....	113
4.9.4 Les relations financières entre les sociétés du groupe.....	114
4.10 La situation financière du groupe.....	117
4.10.1 Précisions méthodologiques.....	117
4.10.2 Le périmètre des sociétés de consolidation.....	117
4.10.3 Les frais de commissariat aux comptes.....	118
4.10.4 La fiabilité des comptes.....	118
4.10.5 L'endettement du groupe et les garanties et financements apportés par ses actionnaires.....	121
4.10.6 Les fonds propres du groupe et le service de la dette.....	124
4.10.7 Les flux de dividendes en provenance des filiales.....	124
4.10.8 Les impayés.....	125
4.10.9 Les contentieux et provisions.....	125
4.10.10 Les délais de règlement des clients.....	126
4.10.11 Les délais de paiement fournisseurs.....	128
4.10.12 Le compte de résultat et le bilan consolidé du groupe.....	128
4.10.13 La contribution des sociétés à la formation des résultats du groupe.....	130
4.10.14 Le plan de développement et son financement.....	130
4.10.15 L'alerte sur les comptes 2015 de la SEML Semardel des commissaires aux comptes.....	131
4.10.16 La situation financière de la société à l'été 2016.....	132
4.11 Conclusion sur la gestion des moyens.....	132

<b>5 RÉSULTATS</b> .....	<b>133</b>
5.1 Les orientations ayant présidé au développement du chiffre d'affaires du groupe depuis 2001 .....	133
5.2 Les caractéristiques du chiffre d'affaires du groupe .....	134
5.2.1 Le chiffre d'affaires par métier .....	134
5.2.2 Le chiffre d'affaires par zone géographique .....	135
5.2.3 Le chiffre d'affaires par type de clientèle .....	135
5.2.4 Les prises d'affaires .....	136
5.3 Les relations Sirédome/SEML Semardel .....	136
5.3.1 L'évolution des relations contractuelles entre le Sirédome et la SEML Semardel .....	136
5.3.2 L'état des relations contractuelles du Sirédome et du groupe Semardel fin 2014 .....	138
5.3.3 L'évolution de la part du Sirédome dans le capital de la SEML Semardel .....	140
5.3.4 La confusion par le Sirédome de ses rôles de client et d'actionnaire .....	140
5.3.5 Des situations porteuses de conflits d'intérêts entre le Sirédome et le groupe Semardel .....	141
5.4 Le coût du service rendu à l'utilisateur par l'ensemble constitué du Sirédome et de la SEML Semardel en deçà des attentes pour le CITD .....	142
5.5 Conclusion sur les résultats .....	146
<b>ANNEXES</b> .....	<b>147</b>
Annexe n° 1 : Principales autorisations accordées au groupe Semardel pour ses activités soumises à autorisation en Essonne .....	148
Annexe n° 2 : Déchets traités sur l'Écosite de Vert-le-Grand .....	149
Annexe n° 3 : Conventions de participations au profit de collectivités .....	150
Annexe n° 4 : Situation financière du groupe Semardel .....	152
Annexe n° 5 : Contributions des sociétés du groupe Semardel aux résultats du groupe .....	154
<b>GLOSSAIRE DES SIGLES</b> .....	<b>156</b>

## SYNTHÈSE

### **Une société d'économie mixte locale (SEML) devenue un groupe public de 10 sociétés de services aux collectivités et aux entreprises dans le domaine du déchet**

La société d'économie mixte d'actions pour la revalorisation des déchets et des énergies locales (Semardel) a été créée en 1984 pour répondre aux besoins de 119 communes du département de l'Essonne en matière de traitement des déchets ménagers et assimilés (DMA)<sup>1</sup> et avec la volonté de doter ces collectivités d'un outil public pour maîtriser la filière des déchets dans le département.

Depuis l'origine, le modèle économique de la société repose sur la valorisation des déchets ménagers non seulement collectés par les collectivités mais également produits par les entreprises (déchets d'activités économiques (DAE) notamment) avec pour objectif de garantir aux collectivités concernées le moindre coût de traitement.

En tant qu'outil public de maîtrise de l'ensemble de la filière déchet dans le département de l'Essonne, la SEML Semardel doit ainsi permettre que « *l'argent des déchets reste aux déchets* » « *au plus près de l'intérêt des collectivités* »<sup>2</sup>.

Depuis 1993, les collectivités concernées par la vocation originelle de la Semardel sont regroupées au sein d'un syndicat mixte - le syndicat intercommunal pour le recyclage et l'énergie par les déchets et ordures ménagères (Sirédom) -, qui couvre aujourd'hui le territoire de 129 communes. Fin 2014, ce syndicat intercommunal était à la fois le principal actionnaire de la société et son principal client.

Depuis sa création, le développement de la Semardel a connu plusieurs étapes.

À sa création en 1984, la SEML Semardel s'est vue assigner la mission principale de réaliser et d'exploiter une usine d'incinération de déchets et ses équipements associés - l'actuel centre intégré de traitement des déchets (CITD) situé sur l'Écosite de Vert-le-Grand - et de mettre en place des outils et des solutions à la fois transitoires et complémentaires.

Après que ses actionnaires ont envisagé sa disparition avec l'entrée en service du centre de traitement en 1999, la SEML Semardel a acquis en 2001, à la demande du Sirédom, les sociétés présentes sur l'Écosite de Vert-le-Grand appartenant au consortium de réalisation (CDR), chargé de céder les actifs du Crédit Lyonnais. Ces sociétés étaient notamment les prestataires de services de la SEML Semardel pour l'exploitation du CITD mais également de nombre de collectivités, membres du Sirédom, pour la collecte des déchets.

Avec cette opération, la SEML Semardel a changé de dimension et de nature.

Au lendemain de l'acquisition des actifs du CDR en 2001, la société a ainsi vu son chiffre d'affaires passer de 30 M€ à 44 M€ et ses effectifs de 5 à 354 collaborateurs. Depuis cette date, le chiffre d'affaires global de la société est passé de 44 M€ à 92,6 M€ et ses collaborateurs de 354 à 665, soit un doublement de taille.

<sup>1</sup> Voir glossaire des sigles en annexe.

<sup>2</sup> Procès-verbal du conseil d'administration de la SEML Semardel du 13 janvier 2011.

En termes d'organisation, la SEML Semardel est devenue un groupe actif dans l'ensemble de la filière des déchets - collecte, traitement, valorisation, enfouissement, conseil - constitué en sus de la société d'économie mixte elle-même, de huit filiales et sous filiales et d'une société conjointe constituée en 2014 en partenariat avec la société MVV Umwelt GmbH, filiale de la société d'économie mixte allemande MVV Énergie. Ce partenariat a pour objectif affiché de répondre à des appels d'offres d'exploitation d'incinérateurs sur un marché français caractérisé par un faible degré de concurrence.

Fin 2014, la SEML Semardel réalisait 64,7 % de son chiffre d'affaires avec les collectivités et leurs groupements publics et 32 % avec le secteur privé. En termes de métiers, elle réalisait 33 % de son chiffre d'affaires dans la collecte, 20 % dans l'enfouissement, 21 % dans l'incinération et 14 % dans la valorisation des déchets. Elle réalisait 65,7 % de son chiffre d'affaires dans le département de l'Essonne.

Le dernier plan de développement de la SEML Semardel prévoit des investissements de 127 M€, dont 93 M€ pour les sept prochaines années, pour financer notamment la mise en service de la nouvelle installation de stockage des déchets non dangereux (ISDND) de Mont-Mâle située sur l'Écosite de Vert-le-Grand, dont l'autorisation d'exploitation de la préfecture de l'Essonne a été obtenue en 2014.

Depuis la fin 2015, tous ses actionnaires sont liés par un pacte d'actionnaires, agréé en présence du représentant de l'État. Ce pacte a été demandé par la Caisse des dépôts et consignations (CDC) pour accompagner au plan financier le développement du groupe Semardel. Entre autres dispositions, il prévoit une actualisation du plan de développement, toujours en cours à l'issue du contrôle conduit par la chambre.

En 2018, la SEML Semardel sera mise en concurrence pour la première fois pour la gestion de l'équipement majeur à partir duquel le groupe a été bâti, le CITD de Vert-le-Grand et ses installations annexes, qu'elle exploite dans le cadre d'un bail emphytéotique administratif (BEA), signé en 1993 avec le Sirédom. Fin 2014, ce contrat représentait 32,6 % du chiffre d'affaires consolidé du groupe.

Dans cet environnement économique et financier, la chambre s'est principalement attachée à l'examen de la stratégie et de la gestion globale de la SEML Semardel et des entités qu'elle contrôle au regard des objectifs que les actionnaires et le conseil d'administration de la société se sont donnés.

### **Un pilotage intégré du groupe par la SEML Semardel à préserver et consolider**

Dès l'opération de rachat des actifs du CDR réalisée en 2001, le « *schéma de gestion stratégique et financière de l'Écosite* »<sup>3</sup> prévoyait que la SEML Semardel définirait la politique de ses filiales. Il était convenu que l'ensemble des entités du groupe soit doté d'outils et de services communs pour tirer pleinement partie des économies d'échelle et favoriser les synergies.

Cet objectif est aujourd'hui globalement atteint. Il demandera à être préservé et consolidé dans l'avenir quelles que soient les orientations stratégiques retenues par les actionnaires de la SEML Semardel.

<sup>3</sup> Source : Présentation du projet de contrat de cession des actions des sociétés PSE, Cel et Saer à la SEML Semardel pour la maîtrise des activités de l'Écosite de Vert-le-Grand, avril 2001.

Dans le cadre de l'organisation mise en place par son conseil d'administration, la SEML Semardel joue le rôle d'une holding d'animation et elle assure les fonctions stratégiques et supports nécessaires au pilotage des filiales métiers du groupe. Fin 2014, la SEML Semardel, en propre, ne comptait ainsi que 48 des 565 collaborateurs du groupe.

Le pilotage stratégique est dévolu au conseil d'administration de la SEML Semardel. Celui-ci prend les orientations et décisions stratégiques pour l'ensemble des entités du groupe, notamment en matière d'investissements et de participations. Il examine chaque année les budgets et comptes de l'ensemble des sociétés du groupe. Il décide des investissements mis en œuvre par les différentes entités du groupe, les instances dirigeantes des différentes filiales « *déclin[ant] les politiques définies en conseil d'administration pour les métiers de chaque filiale* »<sup>4</sup>. Le conseil d'administration de la SEML Semardel a également défini et encadré le fonctionnement de la gouvernance de ses filiales.

Le pilotage opérationnel du groupe est quant à lui dévolu au comité de direction (CODIR) de la SEML Semardel. Celui-ci comprend tous les directeurs généraux des filiales, qui disposent également d'un contrat de salarié de la SEML Semardel.

Dans le cadre de son schéma directeur des systèmes d'information réévalué en 2011, la SEML Semardel a doté le groupe d'un système d'information intégré. Celui-ci doit encore être complété en termes d'outils de reporting et de consolidations des données concernant dix sociétés.

En matière de gestion des procédures, celle relative aux marchés publics doit être mieux encadrée. Le règlement de la commande publique adopté par la SEML Semardel pour le groupe repose en effet sur une lecture incomplète de la jurisprudence du Conseil d'État en matière de publicité, notamment pour les marchés à procédures adaptées, si bien que, pour la période examinée, l'essentiel des procédures de passation des marchés a été conduit avec des mesures de mise en concurrence et une publicité largement insuffisantes.

La transparence des décisions du bureau de la SEML Semardel, pour lesquelles aucun procès-verbal de décision n'est disponible, et celles du conseil d'administration de la SEML Semardel (notamment en matière d'acquisition et de cession de biens pour lesquelles les délibérations ne mentionnent jamais les évaluations réalisées par la société dans le cadre des négociations de prix), est également à améliorer.

#### **Un actionariat et un conseil d'administration de la SEML à recomposer préalablement à toute décision sur le devenir et la stratégie future du groupe**

Ni la composition actuelle de l'actionariat public de la SEML Semardel, ni celle de son conseil d'administration ne sont conformes aux dispositions du code général des collectivités territoriales (CGCT). Cette irrégularité affaiblit la légitimité des décisions prises par les actionnaires comme par le conseil d'administration de la société.

En outre, particularité de la SEML Semardel, à la fin 2014, trois de ses quatre filiales disposaient chacune d'un administrateur au conseil d'administration de la SEML Semardel. Cette situation était rendue possible par la détention par ses filiales de plus de 10 % de son capital.

<sup>4</sup> Source : Tableau des instances de pilotage du groupe établi par la SEML Semardel dans le cadre de l'évaluation de sa démarche responsabilité sociétale des entreprises (RSE).

Cet autocontrôle permet notamment au conseil d'administration de la SEML Semardel de maintenir en son sein d'anciens administrateurs élus locaux mandataires de collectivités ou groupements alors qu'ils ne disposent plus d'aucun mandat local. Ils le sont en qualité de représentant des filiales de la SEML Semardel, dans lesquelles le conseil d'administration de la SEML Semardel leur a permis de siéger, à divers titres.

Au total, dans le cadre mis en place pour la gouvernance du groupe par le conseil d'administration de la SEML Semardel, celui-ci peut ainsi potentiellement désigner indirectement 4 de ses 18 administrateurs, soit 22 % de ses membres.

**Des rémunérations et des avantages en nature pour les administrateurs et présidents des sociétés de la SEML Semardel non transparents à encadrer par les collectivités et groupements actionnaires**

Les administrateurs de la SEML Semardel bénéficient de jetons de présence. Bien qu'étant modestes - 100 € par séance du conseil d'administration ou du bureau pour un montant total distribué aux administrateurs de 19 800 € sur la période 2011-2014 – ceux-ci n'ont pas été expressément autorisés par les organes délibérants des collectivités et groupements qui les ont désignés. Or une lecture prudente de la réglementation le recommande et une délibération du conseil d'administration de la SEML Semardel de 1997 le prévoit expressément.

Par ailleurs, pour la période 2011 à 2014, les trois présidents de conseil d'administration successifs de la SEML Semardel ont pu bénéficier de rémunérations pour l'un à hauteur de 44 345 €, ou d'avantages en nature (voiture de fonction) pour les deux autres non expressément et préalablement autorisés par les organes délibérants des collectivités qui les ont désignés, comme le prévoit pourtant la réglementation. En outre, la rémunération en question et l'un des deux véhicules de fonction n'ont pas été, non plus, autorisés par le conseil d'administration de la SEML Semardel.

Depuis 2001, dans le cadre de son plan de développement, chaque nouveau projet d'investissement de la SEML Semardel donne lieu à la création « d'une société de projet » par son conseil d'administration, sans autorisation préalable de ses actionnaires publics, y compris pour une filiale de premier rang, comme le prévoit pourtant sans équivoque dans ce cas le code général des collectivités territoriales.

Les membres des organes dirigeants des filiales et sous filiales de la SEML Semardel bénéficient également de jetons de présence et les présidents, d'une rémunération, dans les conditions arrêtées par le conseil d'administration de la SEML Semardel depuis 2013.

En l'état de la réglementation, ces jetons de présence et ces rémunérations n'ont pas à être autorisés préalablement par les collectivités et groupement actionnaires de la SEML Semardel, société mère du groupe. En outre, toujours en l'état de la réglementation, lorsque des élus bénéficient de rémunérations dans les filiales, elles ne sont pas non plus écartées comme le sont les rémunérations perçues au sein de la SEML Semardel.

Sur la période 2011 à 2014, le groupe a distribué 13 880 € de jetons de présence aux administrateurs et 0,495 M€ de rémunération aux présidents de filiales et sous filiales.

Parmi les quatre personnes se répartissant l'ensemble des postes de présidents de filiales et sous filiales de la SEML Semardel sur la période 2011-2014, l'une, représentant de la commune de Grigny au conseil d'administration de la SEML Semardel, a perçu 198 068 € de rémunération brute, soit une rémunération annuelle moyenne brute de 49 517 €. Elle équivalait à la présidence d'une filiale de premier rang (Semavert) et de trois sous filiales, alors qu'il n'en préside effectivement que deux (Sematerre et SVDM), la troisième, qui lui est attribuée par les états liquidatifs produits par la SEML Semardel (Semabio), n'avait pas d'existence juridique à la fin 2014.

Une deuxième personne, représentant de la commune de Sainte-Geneviève-des-Bois au conseil d'administration de la SEML Semardel jusqu'au printemps 2014, a perçu 83 860 € de rémunération brute, soit une rémunération annuelle moyenne brute de 27 953 €, au titre des fonctions de deux présidences (Semapro et Semathec), selon les états liquidatifs produits par la SEML Semardel elle-même.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la Semardel précise désormais que le premier des deux présidents concernés ne percevait pas de rémunération au titre de la société Semabio, comme l'intéressé l'indique également, et le second des présidents concernés, aucune rémunération au titre de la société Semathec, comme le commissaire aux comptes de la société l'indique également, l'intéressé lui-même n'ayant pas répondu aux observations de la chambre.

La chambre prend note de ces contradictions.

Pour autant, la SEML Semardel ne justifie pas du calcul de liquidation de la rémunération de chacun de ses présidents au regard des règles dont la société s'est elle-même dotée.

La chambre estime qu'à défaut d'établir un bulletin de paie par mandat, un bulletin de paie unique précisant les mandats donnant droit à rémunération relève d'une mesure de gestion de bon sens adaptée à la situation.

Par courrier en date du 14 novembre 2016 adressé au directeur général de la SEML Semardel, le premier des deux présidents concernés a « *demand[é] expressément (...) de procéder au calcul de [sa] rémunération (...) en prenant en compte une présidence de filiale de premier degré, et deux présidences de filiales de second degré. (...)* », après avoir reçu communication des observations provisoires de la chambre.

### **Des conditions de rémunération du directeur général de la SEML Semardel peu transparentes**

Sur la période 2011 à 2014, le directeur général de la SEML Semardel a perçu une rémunération brute de 1,5 M€ tous éléments de rémunération compris, soit une rémunération annuelle brute moyenne de 375 303 €, cette moyenne étant fortement impactée par le montant de la prime variable obtenue par l'intéressé en 2014.

Les présidents successifs du conseil d'administration de la SEML Semardel ont revalorisé annuellement en moyenne de 5,11 % la rémunération du directeur général de la SEML Semardel. Cette revalorisation correspondait à la moyenne des augmentations de la rémunération des membres du comité de direction (CODIR) de la société arrêtée par le directeur général de la SEML Semardel, sans que cette modalité ne soit prévue explicitement par une délibération du conseil d'administration. Les présidents lui ont également accordé des primes variables annuelles, sans décision formelle du conseil d'administration quant à leur montant.

En outre, aucun des procès-verbaux du conseil d'administration de la SEML Semardel pour la période examinée ne comporte à son ordre du jour un examen par celui-ci des objectifs et des résultats du directeur général de la société.

En 2014, en incluant la prime exceptionnelle de 297 826 € brut qu'il a reçue, prime liée à l'obtention de l'arrêté préfectoral autorisant l'exploitation pour les 25 prochaines années de la décharge de Mont-Mâle, dont le montant n'apparaît sur aucune décision des deux conseils d'administration ayant évoqué ce sujet (SEML Semardel et sa filiale Semavert), le directeur général de la SEML Semardel a bénéficié d'une rémunération annuelle globale brute de 581 645 €.

Par comparaison avec la politique mise en place à compter de 2012<sup>5</sup> pour les dirigeants d'entreprises publiques en matière de rémunération dans le secteur public national<sup>6</sup>, le montant de la rémunération du directeur général de la SEML Semardel dépasse en 2014 de 29,25 % le plafond annuel brut de 450 000 € de la rémunération fixe et variable des dirigeants, notamment mandataires sociaux, d'un certain nombre d'établissements et d'entreprises publiques nationales.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ancien directeur général de la SEML Semardel fait notamment valoir que sur la période 2005 à 2015, l'action Semardel a augmenté de 3 000 %, que 250 emplois ont été créés, que le chiffre d'affaires a été multiplié par deux et que le prix du traitement a été maintenu stable pour l'incinération et qu'il a baissé pour le tri des collectes sélectives.

#### **Des déclarations d'intérêts à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) non mises à jour**

En application des dispositions de la loi organique n° 2013-906 et de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique et de la décision du conseil constitutionnel du 9 octobre 2013 la concernant, tous les déclarants ne sont pas dans la même situation à l'égard des juridictions financières. En effet, ces dernières, faute de disposition législative expresse, ne peuvent rendre publics d'éventuels constats portant sur des déclarations d'intérêts non publiques au nombre desquelles on trouve notamment celles des dirigeants des entreprises publique locales.

Sur la base des seules déclarations publiées par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) sur son site internet au moment du contrôle, deux des trois déclarants n'ont pas mis à jour leurs déclarations.

#### **La situation financière du groupe Semardel est fragilisée par ses relations avec son premier actionnaire et client, le Sirédom**

Fin 2014, la situation financière du groupe Semardel se caractérisait par sa fragilité avec un fonds de roulement net global devenu négatif et un besoin en fonds de roulement positif, en raison d'une progression significative de ses immobilisations corporelles, la trésorerie disponible du groupe ayant été fortement mobilisée pour financer les investissements du groupe.

<sup>5</sup> Décret n° 2012-915 du 26 juillet 2012 relatif au contrôle de l'État sur les rémunérations des dirigeants des entreprises publiques relevant de l'État.

<sup>6</sup> Non applicable au secteur public local.

Cette situation délicate a nécessité la mise en place de l'affacturage de la clientèle du groupe et elle a conduit le groupe Semardel à allonger ses délais de paiements fournisseurs, le groupe devant également faire face à une augmentation des délais de paiement de ses clients, notamment actionnaires.

À l'automne 2015, à la suite d'une réunion du conseil d'administration de la SEML Semardel, les commissaires aux comptes de la société ont lancé une procédure d'alerte sur les comptes de la société. Celle-ci était fondée sur les difficultés de la société à réunir les financements nécessaires à son plan de développement et sur la dégradation de son fonds de roulement consécutif aux difficultés de recouvrement de certaines créances. Sans mesure correctrice, les commissaires aux comptes chiffreraient l'impasse de trésorerie à la fin de l'année 2015 à 1,8 M€, cette situation « *étant de nature à compromettre la continuité d'exploitation de la société* »<sup>7</sup>.

Ces difficultés ont été en partie surmontées par la mobilisation des avances en compte courant d'associés dont le groupe a bénéficié de la part de deux de ses actionnaires minoritaires pour accompagner son développement. Une première avance en compte courant d'associés a été versée en 2014 pour un montant de 10 M€ sur 2 ans renouvelable une fois par le département de l'Essonne et une seconde en 2015 de 7 M€ sur 6 ans par la Caisse des dépôts et consignations (CDC), à la suite de l'accord obtenu sur le pacte d'actionnaires fin 2015.

Les relations de la société avec son premier actionnaire et client, le Sirédome, sont à l'origine en partie de ses difficultés financières.

En 2014, à l'échéance du contrat d'obligation d'achat de l'énergie électrique produite par le CITD signé avec Électricité de France (EDF), s'est posée la question d'un renouvellement de ce contrat pour 15 années. Celui-ci, dans le cadre de la réglementation, était conditionné à la réalisation de travaux.

À cette date, la durée restante du bail emphytéotique administratif (BEA) liant le Sirédome à la SEML Semardel était de quatre années, soit une durée nettement inférieure à la durée du contrat à signer avec EDF et à la durée d'amortissement envisageable pour les travaux à réaliser dans ce cadre, producteurs de revenus pour la SEML Semardel comme pour le Sirédome.

Or ces travaux, d'un montant de 13,6 M€, ont été intégralement financés par la SEML Semardel sur sa trésorerie, fragilisant ainsi sa situation financière.

En 2016, le Sirédome a délibéré notamment sur le principe de la mise en place d'un financement bancaire supporté par la SEML Semardel pour la durée restante du BEA et du versement d'une indemnité à la SEML pour la reprise des biens à l'issue du contrat (ceux-ci n'étant pas totalement amortis) et correspondant à leur valeur nette comptable ne pouvant excéder le capital restant dû à cette date, soit 9,7 M€.

Quant à la dégradation du fonds de roulement constatée par les commissaires aux comptes du groupe à l'automne 2015, elle est due aux retards de paiements de son premier actionnaire et client, le Sirédome, pour un montant de 7,3 M€.

<sup>7</sup> Courrier des commissaires aux comptes au président du conseil d'administration de la société.

Si la procédure d'alerte de phase 1 a été levée par les commissaires aux comptes à la fin 2015, la situation financière fait toujours l'objet de leur part d'un suivi vigilant.

À l'occasion de la clôture des comptes 2015 en avril 2016, les commissaires aux comptes ont attiré l'attention de la société sur le fait « *que la surveillance de la continuité d'exploitation de Semardel restait un point d'audit significatif dans [leur] mission et qu'en fonction des faits constatés [ils] pourraient relancer une procédure d'alerte en phase 1* ».

Ils soulignaient toujours la fragilité de la trésorerie du groupe notamment du fait de l'encours de ses créances à l'encontre du Sirédome en dépit d'une mise en demeure et ils s'inquiétaient toujours des conditions de refinancement des travaux du CITD.

Fin avril 2016, l'état des créances du groupe Semardel à l'égard du Sirédome s'élevait encore à 8,8 M€.

À l'issue de l'audition qu'elle avait sollicité auprès de la chambre, la Semardel a produit les documents attestant de l'obtention d'un financement de 21,5 M€ pour le projet Mont Mâle et de 5 M€ pour le renforcement de sa structure financière. Le refinancement des travaux du CITD restait à mener à bien par la société.

Parallèlement, en 2014, le Sirédome et la SEML Semardel ont signé un contrat d'objectifs de 2014 à 2020, qui peut s'analyser comme un nouvel avenant au BEA. Selon les termes de ce contrat d'objectifs, la SEML Semardel s'engage à baisser ses tarifs au Sirédome entre 10 % et 15 % en 2015, 5 % en 2016 et 5 % en 2017.

#### **Des relations avec les actionnaires et les collectivités territoriales à réexaminer**

En obtenant l'inscription, dans le pacte d'actionnaires agréé fin 2015, du contrat d'objectifs 2014-2020 qu'il a conclu avec la Semardel ainsi que des objectifs chiffrés visant à la réduction du prix des prestations facturées par la Semardel, le Sirédome s'est engagé dans une confusion de ses rôles d'actionnaire et de client de la société. Cette situation est d'ailleurs contradictoire avec les termes mêmes du préambule du pacte d'actionnaires qui énoncent « *que les Parties reconnaissent que l'intérêt social de la Société et plus généralement les intérêts généraux de la Société devront toujours prévaloir sur leurs intérêts particuliers respectifs* »<sup>8</sup>.

Dépassant ce sujet, la gouvernance respective du Sirédome et de la SEML Semardel sont porteuses de situations de conflits d'intérêts au sens de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. En effet le comité syndical du Sirédome et le conseil d'administration de la Semardel ont des membres communs autres que les administrateurs représentant le Sirédome au conseil d'administration de la Semardel.

Par ailleurs, les différentes contributions versées par le groupe Semardel à plusieurs communes du département paraissent s'écarter très nettement du cadre légal applicable dans leur objet, leur finalité mais aussi dans leurs montants.

En l'état du droit applicable, la capacité d'une société d'économie mixte locale à financer des associations en dehors de son objet social demeure incertaine. Elle l'est encore plus lorsque cette association est susceptible d'être liée à l'un de ses actionnaires publics. Ces interventions sont par conséquent à encadrer.

<sup>8</sup> Préambule du pacte d'actionnaires.

### **Des objectifs de long terme à l'égard des usagers et contribuables partiellement atteints**

Si l'objectif que s'étaient fixés les collectivités lors de la création de la Semardel de créer un outil public de maîtrise de la filière des déchets en Essonne est atteint, ce n'est pas totalement le cas de l'autre objectif. Celui-ci, intéressant directement les usagers et les contribuables, visait à garantir le moindre coût de traitement aux collectivités concernées.

En 2013, les statistiques de l'Observatoire régional des déchets d'Île-de-France (Ordif) relatives aux coûts de traitement des ordures ménagères résiduelles (OMR) assurées par le centre intégré de traitement des déchets de Vert-le-Grand faisaient ressortir un coût technique net des recettes industrielles de 89 € HT/tonne collectée, pour une moyenne pondérée de 87 €, sachant que les collectivités du premier quartile, le plus performant, se situent à 82 €, soit au minimum une sous performance de 8,5 %.

En revanche, les coûts des autres prestations rendues par le Sirédom, dont l'essentiel est réalisé par le groupe Semardel, se situent en deçà des valeurs moyennes et du premier quartile le plus performant (sauf pour les déchèteries), conformément aux objectifs assignés à l'ensemble constitué par le Sirédom et la Semardel.

Globalement, en termes de résultats, l'ensemble constitué par le Sirédom et la Semardel n'a pas démontré qu'il avait mis en place un dispositif structurellement plus favorable sur le plan financier pour les usagers et les contribuables que ceux habituellement mobilisés par les autres collectivités et groupements.

### **Un contrôle défaillant d'une majorité de collectivités et groupements actionnaires**

Au terme de son examen de gestion et au regard de ces constats, la chambre relève la faible implication d'une majorité d'actionnaires publics dans le contrôle de leur mandataire au conseil d'administration de la SEML Semardel.

Sur la période 2011 à 2014, 7 des 11 organes délibérants des collectivités territoriales et groupements actionnaires de la société, représentant 38,1 % des 72,34 % de son actionnariat public, n'ont jamais délibéré sur le rapport de leur mandataire. Ce rapport, la société le prépare pourtant et l'adresse à chacun de ses actionnaires conformément à la réglementation.

Cette faible implication d'un nombre important d'actionnaires publics doit conduire à réexaminer en profondeur la composition de l'actionnariat de la société.

La chambre formule donc plusieurs recommandations afin de rendre la gouvernance de la Semardel conforme au cadre légal et, de surcroît, de préciser et rendre plus transparent son fonctionnement dans le cadre du pacte d'actionnaires récemment agréé.

## RECOMMANDATIONS

### Rappels à la réglementation

**Obligation de faire n° 1 :**

Mettre l'actionnariat de la société en conformité avec les dispositions du code général des collectivités territoriales.

**Obligation de faire n° 2 :**

Répartir les sièges entre collectivités et groupements actionnaires au sein du conseil d'administration de la société en conformité avec les dispositions du code général des collectivités territoriales.

### Recommandations de gestion

**Recommandation n° 3 :**

Réexaminer la composition de l'actionnariat de la société.

**Recommandation n° 4 :**

Supprimer les actions détenues par les filiales dans le capital de la SEML Semardel.

**Recommandation n° 5 :**

Mettre fin à la présence d'élus locaux dans les instances de gouvernance des filiales et sous filiales du groupe.

**Recommandation n° 6 :**

Diminuer de manière significative le nombre de filiales et sous filiales.

**Recommandation n° 7 :**

Mettre en place une gouvernance permettant de distinguer nettement le rôle d'actionnaire de celui de client pour les collectivités et groupements concernés et amender le pacte d'actionnaires sur ce point.

**Recommandation n° 8 :**

Compléter le pacte d'actionnaires de principes relatifs aux différents contrôles pouvant être exercés par les actionnaires publics au sens du code général des collectivités territoriales.

**Recommandation n° 9 :**

Compléter le pacte d'actionnaires en définissant des principes en matière de jetons de présence, rémunérations et avantages de toute nature pour la société et ses filiales et sous filiales pour les organes de direction quel que soit leur titre ainsi que les éléments de rémunération, indemnités ou avantages dus ou susceptibles d'être dus aux personnes précitées.

**Recommandation n° 10 :**

Communiquer périodiquement notamment aux organes délibérants des actionnaires publics du groupe une évaluation de la stratégie du groupe.

« La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration »  
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

## **OBSERVATIONS DÉFINITIVES**

### **1 RAPPEL DE LA PROCÉDURE**

La chambre régionale des comptes d'Île-de-France délibérant le 16 décembre 2016 en formation de sections réunies a adopté le présent rapport d'observations définitives relatif à l'examen de la gestion et la vérification des comptes de la société d'économie mixte d'actions pour la revalorisation des déchets et des énergies locales (Semardel) pour les exercices 2011 à 2015.

Ce rapport a été arrêté au vu :

- des observations provisoires communiquées entre le 24 août et le 12 septembre 2016 au directeur général et au président du conseil d'administration en exercice de la société, à l'ancien directeur général et au dernier président du conseil d'administration de la société concerné par la période sous revue, au préfet et au directeur départemental des finances publiques du département de l'Essonne et au préfet de la région Île-de-France, et des extraits adressés à divers titres à 57 destinataires, dont notamment l'ensemble des collectivités et groupements actionnaires de la Semardel afin de recueillir leurs observations sur les rappels à la réglementation et recommandations proposés ; 2 destinataires ont fait l'objet d'une relance de la part du greffe de la chambre afin de prendre possession de leur extrait, donc une restée infructueuse ; un destinataire a demandé à consulter des pièces du dossier en application de l'article R. 241-13 du code des juridictions financières ;
- des 23 réponses écrites adressées en retour à la chambre, dont notamment celles de 2 des 3 anciens présidents du conseil d'administration de la société concernés, de 4 des 11 collectivités et groupements actionnaires de la société et de 2 des 3 commissaires aux comptes sollicités ;
- et après que la chambre a procédé, le 30 novembre 2016, à leur demande, en application de l'article L. 243-6 du code des juridictions financières, à :
  - o l'audition conjointe du directeur général et du président du conseil d'administration en exercice de la société, audition ayant donné lieu à production de pièces complémentaires ;
  - o l'audition de l'ancien directeur général de la société ;
  - o l'audition d'un administrateur de la SEML Semardel également président de filiales du groupe Semardel, qui a également donné lieu à production de pièces complémentaires.

La chambre précise que :

- les actuels directeur général et président du conseil d'administration ainsi que le dernier président du conseil d'administration de la société en fonctions sur la période examinée ont apporté une réponse commune aux observations provisoires, qualifiée de réponse de « la Semardel » dans la suite de ce rapport ;
- l'ancien directeur général de la société n'a formulé des réponses écrites que sur les observations provisoires concernant sa situation personnelle de même que le second des anciens présidents de conseil d'administration ;

- le commissaire aux comptes de la Semardel pour le collège des commissaires aux comptes a indiqué n'avoir « *pas de remarque à formuler* » sur les observations qui lui ont été adressées.

Des données relatives au secret des affaires ont été occultées à l'initiative de la chambre ou sur demande motivée de la Semardel.

Dans son délibéré en date du 16 décembre 2016, la chambre a arrêté la synthèse, les recommandations et les observations définitives ci-après développées.

Ont participé au délibéré réunissant les 3<sup>ème</sup> et 6<sup>ème</sup> sections qui s'est tenu le 16 décembre 2016 et présidé par M. Bizeul, vice-président de la chambre, M. Geneteaud, président de section, Mme Tizon, présidente de section, MM. Roch et Petit, premiers conseillers, Mme McKee, première conseillère et M. Sachot, conseiller.

Ont été entendus :

- en son rapport, M. Roch, premier conseiller-rapporteur,
- en ses conclusions, Madame la procureure financière.

M. Lê, greffier adjoint, assurait la préparation de la séance de délibéré et tenait les registres et dossiers.

## 2 INTRODUCTION

La société d'économie mixte d'actions pour la revalorisation des déchets et des énergies locales (Semardel) a été créée en 1984 en vue de mettre en place « *les moyens de traitement des déchets urbains et industriels* » des 119 communes concernées<sup>9</sup> par la saturation imminente de la décharge publique<sup>10</sup> de Montaubert, située sur la commune de Vert-le-Grand sur le site de l'actuel Écosite.

Créée pour une durée initiale de 30 années, la durée de vie de la société a été prolongée à 99 années en 1995<sup>11</sup>.

Depuis 2002<sup>12</sup>, son siège social est situé sur l'Écosite de Vert-le-Grand, commune de l'Essonne, située à trente-deux kilomètres au sud de Paris.

Depuis 2001<sup>13</sup>, la société a étendu son champ d'activités à l'ensemble des métiers relatifs à la gestion des déchets au sens de l'article L. 541-1 du code de l'environnement. Celui-ci dispose qu'« *est un déchet (...), tout résidu d'un processus de production, de transformation ou d'utilisation, toute substance, matériau, produit ou plus généralement tout bien meuble abandonné ou que son détenteur destine à l'abandon* ».

<sup>9</sup> Sources : Préambule et article 2 des statuts de la Semardel dans leur version en date du 9 novembre 1984 et délibération du conseil municipal de la commune de Morigny-Champigny du 10 juillet 1984.

<sup>10</sup> Ce que l'on appelle communément « décharge publique » a été désigné successivement par la réglementation sous les vocables de centre d'enfouissement technique (CET), centre de stockage de déchets ultimes (CSDU) et installation de stockage de déchets non dangereux (ISDND).

<sup>11</sup> Assemblée générale extraordinaire du 26 avril 1995.

<sup>12</sup> Source : Assemblée générale extraordinaire du 26 février 2002.

<sup>13</sup> Source : Procès-verbal du conseil d'administration du 26 avril 2001 de la SEML Semardel.

Cette définition englobe différentes catégories de déchets dont notamment, pour les plus habituelles, les déchets non dangereux qui recouvrent les déchets ménagers et assimilés (DMA)<sup>14</sup>, les déchets non dangereux des activités économiques (DAE), assimilés par la loi aux déchets ménagers ou les déchets internes (gravats...).

La société a pour objet social de réaliser<sup>15</sup> :

- toutes opérations tendant à l'élimination des déchets tels que définis par le code de l'environnement (article L. 541-1), et notamment les opérations de collecte, transport, stockage, tri et traitement nécessaires à la récupération des éléments et matériaux réutilisables ;
- toutes opérations de valorisation des déchets par réemploi, recyclage ou autre action visant à obtenir à partir des déchets ou sous-produits réutilisables ou de l'énergie, selon tous procédés techniques disponibles ;
- toutes opérations de dépôt, de traitement, de rejet ou de réemploi des déchets ultimes et de tous autres produits dans des conditions propres à éviter les effets nocifs sur l'environnement et la santé humaine ;
- toutes opérations tendant à la prévention et à la réduction de la production et de la nocivité des déchets, à l'information et à l'éducation du public sur les effets pour l'environnement et la santé des opérations de production et d'élimination des déchets et sur les comportements individuels et collectifs de nature à rationaliser et optimiser les opérations d'élimination et de valorisation des déchets et de limitation de leur production ;
- toutes opérations d'étude, de recherche, de conseil, de formation, d'assistance, à la maîtrise d'ouvrage, et de mandat de maîtrise d'ouvrage délégué, de maîtrise d'œuvre ou d'ingénierie et toute prestation intellectuelle liée aux métiers des déchets, ainsi que de gestion et d'exploitation d'installations et de tous procédés permettant la réalisation des opérations susvisées et éventuellement le transfert de technologie ; de même que toutes opérations juridiques et matérielles connexes, annexes ou complémentaires permettant la réalisation (notamment vente de sables, graves et tous matériaux inertes) ainsi que la commercialisation de tous les produits issus du traitement et de la valorisation des déchets, telles que vente d'énergie, de mâchefers...

L'objet social précise également que la société exerce ses activités en concertation avec les collectivités territoriales locales et établissements publics locaux ou pour leur compte, qu'ils soient ou non actionnaires de la société, dans le cadre de conventions de mandat, de délégations de service public, de marchés publics ou de toute autre nature. La société peut à ce titre exercer toute activité de service public ou d'intérêt général intéressant tout ou partie des activités précitées.

Elle peut exercer ces mêmes activités pour son propre compte ou pour le compte de tiers, personnes publiques ou privées, actionnaires ou non de la société.

---

<sup>14</sup> Les déchets assimilés aux ordures ménagères sont les déchets non dangereux provenant des activités économiques de l'artisanat, des commerces, des bureaux et petites industries, ou d'établissements collectifs (éducatifs, socioculturels, militaires, pénitentiaires, etc.), pouvant utiliser les mêmes circuits d'élimination que les déchets non dangereux des ménages.

<sup>15</sup> Source : Article 2 des statuts en vigueur sur la période sous revue.

Son objet social précise enfin que la société peut, dans les limites et sous les conditions découlant du régime des sociétés d'économie mixte locales, participer à toute entreprise ou société existante ou à créer, et réaliser toute opération commerciale, industrielle, mobilière, immobilière, financière ou autre, se rattachant directement ou indirectement aux activités de la société, qu'elles aient lieu en France ou à l'étranger.

Au 31 décembre 2014, la Semardel est un groupe constitué, en sus de la société d'économie mixte elle-même, de huit filiales et sous filiales et d'une société conjointe. L'ensemble réalise un chiffre d'affaires de 92,6 M€ et emploie 565 collaborateurs, dont 34,4 M€ et 48 collaborateurs pour la SEML Semardel<sup>16</sup>.

En sa qualité de société anonyme d'économie mixte locale (SEML), la Semardel est régie par les dispositions relatives aux sociétés anonymes, telles qu'elles sont inscrites dans le code de commerce, sous réserve des dispositions propres aux sociétés d'économie mixte codifiées aux articles L. 1521-1 à L. 1525-3 du code général des collectivités territoriales.

Ses activités relèvent du droit de la concurrence.

Depuis la fin de l'année 2015, tous les actionnaires de la SEML Semardel sont liés par un pacte d'actionnaires d'une durée de six années.

Dans ce cadre, le présent rapport examine la gestion globale de la société Semardel et des entités qu'elle contrôle.

Il examine successivement la stratégie et la gouvernance (I), les moyens (II) et les résultats (III) de la Semardel.

Dans la suite de ce rapport, la SEML Semardel désigne la société d'économie mixte locale, le terme Semardel étant réservé au groupe. En conséquence, afin de faciliter la lecture de ce rapport, les différentes réponses des organismes sollicités ont été amendées conformément à cette distinction.

### 3 STRATÉGIE ET GOUVERNANCE

#### 3.1 Le cadre juridique applicable

La loi n° 2002-1 du 2 janvier 2002 tendant à moderniser le statut des sociétés d'économie mixte locales constitue la dernière loi relative au fonctionnement de ces sociétés. Depuis, cette loi n'a fait l'objet que d'aménagements mineurs, et son application n'a donné lieu qu'à une rare jurisprudence. En 2007, la direction générale des collectivités locales (DGCL) a publié un guide des sociétés d'économie mixte locales afin « d'apporter un éclairage le plus complet possible pour contribuer à la sécurisation des interventions des collectivités locales dans le champ économique »<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Source : Comptes consolidés du groupe Semardel et compte social de la SEML Semardel au 31 décembre 2014.

<sup>17</sup> Sauf mention contraire, la rédaction du cadre juridique applicable repose sur « [Le guide des sociétés d'économie mixte locales](#) » de la Direction générale des collectivités locales du Ministère de l'intérieur et de l'Aménagement du territoire, édition 2007. La citation est issue de la préface du document, signée du directeur général des collectivités locales.

En application de l'article L. 1521-1 du CGCT, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent créer des sociétés d'économie mixte locales (SEML) dans le cadre des seules compétences qui leurs sont reconnues par la loi et pour la réalisation d'opérations limitativement énumérées qui sont des opérations d'aménagement, de construction, pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial, ou pour toute autre activité d'intérêt général<sup>18</sup>, présentant notamment un intérêt public suffisant permettant de les considérer comme d'intérêt général au sens de l'article L. 1521-1 du CGCT<sup>19</sup>.

En revanche, certaines activités ne peuvent être déléguées par une collectivité ou un groupement à une société d'économie mixte locale.

Si les prises de participation et la création de filiales sont des opérations financières ouvertes aux sociétés d'économie mixte locales, ces opérations ont été encadrées par la loi, en raison de la présence d'actionnaires publics à leur capital.

En matière de participations, en application de l'article L. 1524-5 du code général des collectivités territoriales, toute prise de participation d'une société d'économie mixte locale, quel que soit le niveau de cette participation, doit notamment recueillir l'accord exprès des collectivités et groupements actionnaires disposant d'un siège au conseil d'administration de la société.

La DGCL rappelle que lors des débats parlementaires qui ont précédés la loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, dite loi « Sapin », qui a autorisé ces prises de participation, le gouvernement avait précisé que ces prises de participations sont des procédures susceptibles d'exposer les actionnaires publics à de nombreux risques juridiques et financiers. Pour sa part, la Cour des comptes avait également souligné dans ses rapports que les prises de participations peuvent aboutir à de véritables démembrements de l'activité de la société d'économie mixte locale, notamment au travers de la création de structures filiales successives.

Elles ne doivent pas non plus constituer un détournement des dispositions du code général des collectivités territoriales qui interdisent toute prise de participation d'une collectivité territoriale dans le capital d'une société commerciale et d'un organisme à but lucratif, sauf autorisation accordée par décret en Conseil d'État. De telles procédures doivent rester exceptionnelles.

Si une prise de participation s'avère utile pour la stratégie et le développement d'une société d'économie mixte locale, un débat devra avoir lieu au sein des organes délibérants des actionnaires publics, qui devront se prononcer en toute connaissance de cause. La DGCL rappelle également qu'il appartient au représentant de l'État de veiller notamment au respect de ces dispositions. Il doit apprécier si une prise de participation décidée par une société d'économie mixte locale est susceptible de faire naître un risque financier grave pour les actionnaires publics et le cas échéant saisir la chambre régionale des comptes en application de l'article L. 1524-2 du CGCT.

Comme pour les participations, toute création de filiale au sens de l'article L. 233-1 du code de commerce doit recueillir l'accord exprès des collectivités et groupements actionnaires disposant d'un siège au conseil d'administration de la société d'économie mixte locale en application de l'article L. 1524-5 du CGCT.

<sup>18</sup> Depuis la loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique, l'objet social des SEML a été élargi aux opérations de conception, réalisation, entretien ou maintenance et, le cas échéant, de financement d'équipements hospitaliers ou médico-sociaux pour les besoins d'un établissement de santé, d'un établissement social ou médico-social ou d'un groupement de coopération sanitaire.

<sup>19</sup> CE, 5 juillet 2010, Syndicat National des Agences de Voyage, n° 308564.

Si elle n'est pas interdite, la création d'une filiale par une société d'économie mixte locale emporte plusieurs effets.

Elle conduit inévitablement à un démembrement des activités de celle-ci, la société filiale pouvant ainsi être amenée à exercer tout ou partie des activités de la société mère. Dans ce cadre, une société d'économie mixte locale ne saurait se comporter comme une société holding se limitant à gérer les participations financières de ses filiales. Une telle situation aboutirait à lui faire perdre son objet social initial et serait contraire à l'esprit de la loi qui fait de ces sociétés des outils à disposition des collectivités territoriales pour la mise en œuvre de leurs compétences.

La filiale est soustraite au contrôle du représentant de l'État et de celui des collectivités et groupements actionnaires, qui ne sont plus directement représentés dans ses instances dirigeantes. En revanche, elle peut être contrôlée par le juge des comptes en application de l'article L. 211-4 du code des juridictions financières.

Si rien n'interdit à un élu local administrateur de la société d'économie mixte locale, société mère d'occuper des fonctions similaires dans le conseil d'administration d'une filiale ou plus généralement dans ses organes dirigeants, l'élu membre de la filiale n'est plus considéré comme mandataire de la collectivité actionnaire de la SEML.

À ce titre, il n'est plus protégé en matière de responsabilité civile et pénale par les dispositions de l'article L. 1524-5 du CGCT. Celles-ci prévoient que, par dérogation à l'article L. 225-20 du code de commerce, la responsabilité civile qui résulte de l'exercice du mandat des représentants incombe à la collectivité territoriale ou au groupement dont il est mandataire. De surcroît, il n'est plus protégé des risques d'inéligibilité ou d'incompatibilité, le même article du code général des collectivités territoriales listant de façon exhaustive les fonctions protégées de ces risques : les fonctions de membre, de président du conseil d'administration ou du conseil de surveillance et de président assurant les fonctions de directeur général d'une société d'économie mixte locale ne sont pas considérés comme entrepreneurs de services locaux au sens des articles L. 207, L. 231 et L. 343 du code électoral.

Le caractère limitatif des fonctions bénéficiant des dispositions protectrices de l'article L. 1524-5 du CGCT a été rappelé par la circulaire de la direction des affaires criminelles et des grâces relatives à la présentation des principales infractions susceptibles d'être commises au sein des sociétés d'économie mixte<sup>20</sup>.

La stratégie et la gouvernance du groupe Semardel ont été notamment examinées au regard de ces principes.

<sup>20</sup> Bulletin officiel du ministère de la justice n° 89, CRIM 2003-02 du 12 février 2003 – [« Présentation des principales infractions susceptibles d'être commises au sein des sociétés d'économie mixtes locales – Orientation de politiques pénales. »](#)

## 3.2 Les grandes étapes de la création du groupe Semardel

### 3.2.1 Le projet de création de la SEML Semardel préféré à celui d'un syndicat intercommunal par les collectivités et groupements concernés

Dans la perspective de la fermeture programmée de la décharge contrôlée de Montaubert à Vert-le-Grand<sup>21</sup>, exploitée depuis 1963 par la société Carrières de l'Essonne et du Loing (Cel) qui était liée par contrat avec le syndicat intercommunal pour l'aménagement et le fonctionnement d'une décharge d'ordures ménagères dans la région de Juvisy-sur-Orge (Siafdom)<sup>22</sup>, un groupe de travail a été formé, en 1984, à la demande de l'État, par les maires et présidents des syndicats des 119 communes concernées.

Dans le cadre du schéma départemental pour le traitement des ordures ménagères réalisé par le conseil général de l'Essonne en 1982, ce groupe a été invité à définir les équipements de substitution nécessaires, notamment la création à terme d'une usine de traitement des ordures ménagères avec récupération d'énergie - le futur centre intégré de traitement des déchets (CITD) -, ainsi que la structure juridique la mieux adaptée pour mettre en œuvre ces projets. L'État a posé comme condition à l'autorisation d'une nouvelle décharge « *l'engagement unanime de toutes les collectivités concernées sur un dossier élaboré et précis de construction d'usines* »<sup>23</sup>.

Pour la réalisation du futur centre intégré de traitement des déchets, le groupe de travail a conclu à « *la nécessité de créer une société d'économie mixte pour donner un cadre juridique harmonieux et conforme aux propositions et orientations arrêtées par le groupe de travail* »<sup>24</sup> associant partenaires publics et privés à son capital, dont l'exploitant du site de Montaubert, la société Carrières de l'Essonne et du Loing (Cel). Cette solution a été préférée à celle « *d'un syndicat mixte regroupant les syndicats intercommunaux existants et les communes indépendantes* »<sup>25</sup>.

À sa création en 1984, la SEML Semardel avait ainsi pour mission principale de réaliser et d'exploiter le futur centre intégré de traitement des déchets et de mettre en place dans l'intervalle les solutions transitoires.

La SEML Semardel s'est substituée aux actes, contrats, conventions et actions du Siafdom, sans que ce dernier ne devienne actionnaire de la société à sa création.

Ont été ainsi notamment transférés à la SEML Semardel par délibération du Siafdom les contrats pour l'aménagement de la décharge dite du « Petit Braseux » associant notamment la société Cel et les contrats d'études pour la création d'une unité d'incinération<sup>26</sup>.

<sup>21</sup> Source : Lettre du commissaire de la République aux communes en date du 8 février 1984. Délibération du 8 novembre 1984 du syndicat intercommunal pour l'aménagement et le fonctionnement d'une décharge d'ordures ménagères dans la région de Juvisy-sur-Orge (Siafdom). Délibération du conseil municipal de la commune de Morigny-Champigny du 10 juillet 1984. Présentation du projet de contrat de cession des actifs des sociétés PSE, Cel et Saer pour la maîtrise des activités de l'Écosite de Vert-le-Grand, avril 2001.

<sup>22</sup> Le Siafdom avait été créé en 1957 par 9 communes, rejointes par 7 autres entre 1959 et 1979 pour passer un contrat avec la société Cel qui a obtenu les droits d'exploitation de la décharge de Montaubert située sur la commune de Vert-le-Grand sur le domaine de l'actuel Écosite. Source : Présentation du projet de contrat de cession des actifs des sociétés PSE, Cel et Saer pour la maîtrise des activités de l'Écosite de Vert-le-Grand, avril 2001.

<sup>23</sup> Lettre du commissaire de la République aux communes du 6 février 1984.

<sup>24</sup> Délibération du comité syndical du Siafdom du 8 novembre 1984.

<sup>25</sup> Source : Lettre du commissaire de la République aux communes en date du 8 février 1984.

<sup>26</sup> Sources : Délibération du comité syndical du Siafdom du 8 novembre 1984 précitée : « *Considérant que la Semardel a prévu de relayer le Siafdom dans les actions accomplies par le Syndicat de Juvisy s/ orge après la fin de l'exploitation de la décharge de Montaubert* ».

Parallèlement, à la création de la SEML Semardel, la société Cel lui a cédé gratuitement son autorisation de décharge en échange d'une exclusivité sur la décharge contrôlée, située sur des terrains loués à la SEML Semardel<sup>27</sup>.

Par ailleurs, la délibération du Siafdom prévoyait que les subventions qui pourraient être attribuées au Siafdom pour la réalisation des travaux du « Petit Braseux » ou de l'unité d'incinération seraient perçues soit par le Siafdom, soit par la SEML Semardel et qu'une convention réglerait ultérieurement les rapports entre les parties<sup>28</sup>.

Depuis 1993, les collectivités concernées sont regroupées au sein d'un syndicat mixte, le syndicat intercommunal pour le recyclage et l'énergie par les déchets et ordures ménagères (Sirédom), successeur du Siafdom, qui couvre aujourd'hui le territoire de 129 communes.

À cette date, la SEML Semardel a signé un bail emphytéotique administratif (BEA)<sup>29</sup> avec le Sirédom. Au préalable, ce dernier s'était porté acquéreur du terrain d'assiette du futur centre intégré de traitement des déchets auprès de Cel<sup>30</sup>.

### 3.2.2 Le rachat par la SEML Semardel de ses prestataires et de ceux des collectivités du Sirédom à la demande de ce dernier

Avec la fin des travaux du centre intégré de traitement des déchets et à la demande de cinq membres du Sirédom, la question de la pérennité de la SEML Semardel a fait l'objet de discussions entre le Sirédom, la SEML Semardel et les services de l'État. Les conséquences d'une éventuelle dissolution de la société ont été examinées<sup>31</sup>, de même que celles d'une résiliation anticipée du BEA<sup>32</sup>.

En 2001, à la demande du Sirédom<sup>33</sup>, la SEML Semardel a racheté les actifs présents sur l'Écosite de Vert-le-Grand qui étaient détenus par le Consortium de réalisation (CDR) chargé de céder les actifs du Crédit Lyonnais. Ces actifs étaient portés par la Société pour l'aménagement et la gestion de l'environnement (Saged)<sup>34</sup>.

L'objectif poursuivi par le Sirédom était de « *conserver la maîtrise du traitement des déchets au moindre coût* »<sup>35</sup>.

<sup>27</sup> Article 1 de la convention de mandat de de gestion de maîtrise d'ouvrage délégué pour le centre de traitement de déchets ménagers de Vert-le-Grand du 12 février 1992.

<sup>28</sup> Source : Délibération du comité syndical du Siafdom du 8 novembre 1984 précitée.

<sup>29</sup> Assort de deux conventions non détachables relatives à la construction et l'exploitation d'un centre de traitement d'ordures ménagères (le futur CITD) et d'apport et de traitement de résidus urbains, consenti par le Sirédom, successeur du Siafdom en 1993, à la SEML Semardel.

<sup>30</sup> Présentation du projet de contrat de cession des actifs des sociétés PSE, Cel et Saer pour la maîtrise des activités de l'Écosite de Vert-le-Grand, avril 2001.

<sup>31</sup> Source : Points abordés à la suite de l'assemblée générale extraordinaire du 16 octobre 1998. Document déposé au tribunal de commerce du siège de la société.

<sup>32</sup> Délibération du comité syndical du Sirédom du 10 avril 2000.

<sup>33</sup> Source : Délibération du comité syndical du Sirédom du 18 octobre 2001. Procès-verbal du conseil d'administration de la SEML Semardel en date du 8 mars 2001. Présentation du projet de contrat de cession des actifs des sociétés PSE, Cel et Saer pour la maîtrise des activités de l'Écosite de Vert-le-Grand, avril 2001.

<sup>34</sup> Filiale de CDR-Entreprises, elle-même filiale de l'établissement public CDR.

<sup>35</sup> Délibération du comité du syndical du Sirédom du 8 octobre 2001.

Dans les nombreuses réflexions préalables à l'opération, le syndicat soulignait notamment que « (...) la particularité du site de Vert-le-Grand est de posséder sur un même lieu différentes activités qui génèrent une certaine synergie entre elles (...) » et traitant à la fois les déchets produits par les collectivités mais également les déchets industriels banaux, les déchets liés au secteur automobile et aux stations d'épuration.

*« (...) Bien que les collectivités n'aient pas directement la charge de ces déchets il est important que sur le département de l'Essonne, il existe un lieu de traitement à offrir aux artisans, commerçants, entreprises, syndicats intercommunaux d'environnement... (...) ».*

*« Cette synergie entre les différentes sociétés présentes à Vert-le-Grand a permis de réaliser des économies substantielles depuis 20 ans (coût d'enfouissement, coût de traitement). Il convient de préserver cet outil (...).*

*(...) Le syndicat n'a pas vocation et compétence pour traiter l'ensemble des déchets provenant des collectivités, seul le traitement des ordures ménagères et déchets communaux est de sa compétence, il convient en conséquence qu'une structure d'économie mixte soit présente aux côtés du syndicat pour assurer le complément de traitement (...).*

*Ce « binôme » est « une bonne réponse pour mener à bien la restructuration du service public en matière de traitement des déchets tout en respectant la volonté des élus de garder la maîtrise du traitement et faire bénéficier les collectivités d'un coût le plus faible possible »<sup>36</sup>.*

Ces orientations ont été développées dans le document de présentation de l'opération adressée à l'ensemble des actionnaires et des élus concernés par le site de Vert-le-Grand : « [II] résulte d'une volonté affirmée des élus de l'Essonne, de toutes sensibilités politiques, de s'assurer une maîtrise du traitement et de la valorisation des déchets respectueuse de l'environnement et la garantie d'un traitement égal et à moindre coût pour toutes les communes et leurs habitants. L'objectif [est] clairement de ne pas dépendre de grands groupes privés »<sup>37</sup>.

En pratique, la SEML Semardel a procédé à ces acquisitions après que les conseils de l'opération ont conclu à l'impossibilité pour le Sirédome de racheter directement ces sociétés en raison de la réglementation et de la jurisprudence du Conseil d'État alors en vigueur en matière d'intervention dans le champ concurrentiel des collectivités territoriales<sup>38</sup>.

Ces acquisitions, d'un montant total de 12,7 M€, ont porté sur l'intégralité du capital de quatre sociétés, intervenant dans la collecte, le transport, le traitement et la valorisation des déchets et toutes domiciliées sur l'Écosite de Vert-le-Grand.

<sup>36</sup> Délibération du comité syndical du Sirédome du 10 avril 2000.

<sup>37</sup> Présentation du projet de contrat de cession des actions des sociétés PSE. Cel et Saer à la SEML Semardel pour la maîtrise des activités de l'Écosite de Vert-le-Grand, avril 2001.

<sup>38</sup> Délibération du comité syndical du Sirédome du 10 avril 2000.

**Tableau n° 1 : Sociétés du groupe Saged acquises  
par la SEML Semardel en 2001**

Société du groupe SAGED	Nouvelle dénomination au sein du groupe Semardel	Activités des sociétés acquises	Part du capital acquis	Prix d'acquisition
Carrières de l'Essonne et du Long (Cel)	Semavert	Exploitation d'installations destinées à recevoir des déchets telles que les centres de stockage de déchets et plateforme de compostage de déchets végétaux	100 %	6,7 M€
Parachini Services Environnement (PSE)	Semariv	Exploitation du CIRD mis en service par la SEML Semardel en 1999	100 %	3,1 M€
Société d'aménagement, d'exploitation et de ramassage (Saer)	Semaer	Collecte et transport de déchets industriels et urbains y compris l'activité de négoce de palettes de bois et de vente et de location de conteneur	100 %	2,8 M€
Exploitation des plateformes écologiques de l'Essonne (EPPE)	Semaval	Collecte et traitement des déchets toxiques	100 %	30 K€

Source : contrat de cession d'actions entre la Saged et la SEML Semardel du 14 mars 2001, statuts de la société EPPE<sup>39</sup>, et comptes consolidés de la Semardel sur la période sous revue.

L'opportunité d'acquies la Saer (renommée Semaer depuis), société plus particulièrement présente dans la collecte et le transport des déchets, a fait l'objet de discussions au sein du conseil d'administration de la SEML Semardel et avec le CDR, ce dernier ne souhaitant pas dissocier la cession des sociétés<sup>40</sup>. À la date de l'opération, la Saer collectait les ordures ménagères de plus de la moitié des membres du Sirédom ainsi qu'un volume conséquent de déchets industriels banals<sup>41</sup>.

Par l'intermédiaire de Cel, renommée Semavert depuis lors, la SEML Semardel a acquis également la possibilité de créer une décharge sur la commune de Ballancourt<sup>42</sup> sur le territoire de laquelle elle détenait depuis 1983 l'autorisation d'exploiter une carrière<sup>43</sup>.

En 2002<sup>44</sup>, le groupe Semardel a créé une sous filiale dénommée Société de valorisation des déchets et matériaux (SVDM), créée avec un partenaire privé, dont la participation de 50 % a été rachetée par le groupe Semardel en 2011 pour le montant de son apport au capital (25 000 €)<sup>45</sup>. Cette société SVDM a été créée pour exploiter la carrière de Ballancourt, valoriser les matériaux et déchets notamment ceux du bâtiment et des travaux publics ainsi que le négoce de matériaux. Dans le cadre de ce partenariat, la société partenaire apportait sa connaissance du réseau du BTP de l'Essonne et Cel sa compétence en matière de traitement de déchets.

Au travers de ces opérations, la SEML Semardel a acquis non seulement l'un de ses actionnaires privés depuis l'origine, à hauteur de 9,7 % de son capital à la date de l'opération qui était également l'exploitant historique de l'Écosite de Vert-le-Grand, la société Cel, mais également ses principaux prestataires de service notamment pour la construction et l'exploitation du centre intégré de traitement des déchets.

<sup>39</sup> EPPE : 50 % acquis en 2001 auprès de Saged et 50 % acquis en 2003 auprès de (...).

<sup>40</sup> Procès-verbal du conseil d'administration de la SEML Semardel du 8 mars 2001.

<sup>41</sup> Délibération du comité syndical du Sirédom du 10 avril 2000.

<sup>42</sup> Contrat de cession d'actions du 14 mars 2001.

<sup>43</sup> Arrêté préfectoral n°83-090 du 7 mars 1983 autorisant la société Cel à exploiter une carrière à ciel ouvert sur le territoire des communes de Baulme et Ballancourt sur Essonne.

<sup>44</sup> Délibération du conseil d'administration de Cel du 4 avril 2002 approuvant la création de la SVDM en adoptant son pacte d'actionnaires et ses statuts. Procès-verbal de la réunion du directeur du 9 septembre 2002.

<sup>45</sup> Procès-verbal du conseil d'administration de la SEML Semardel du 26 octobre 2011.

**Tableau n° 2 : Principales relations contractuelles  
entre la SEML Semardel et le groupe Saged en 2001**

Activité	Nature des relations contractuelles entre le groupe Saged et la SEML Semardel	Date de la convention	Date de délibération de
Exploitation du centre de stockage de déchets (CSD), « la garenne de Braseux »	Convention entre Cel et SEML 2Semardel	23 février 1988 et avenants successifs	Délibération initiale non retrouvée
Centre de valorisation du Biogaz	Contrat d'exploitation entre Cel/PSE et SEML Semardel	Convention 8 juillet 1999	Non renseignée
Construction du CITD	Contrat d'assistance à maîtrise d'ouvrage entre Cel et SEML Semardel	12 février 1992 et avenants successifs	23 janvier 1992
Exploitation du CITD	Contrat d'exploitation entre PSE et SEML Semardel	8 juillet 1993 et avenants successifs	7 juillet 1993

Source : contrat de cession d'actions du 14 mars 2001 et compléments apportés par la SEML Semardel.

De fait, le CDR a attendu que ses actifs soient pleinement valorisés par la mise en service du centre intégré de traitement des déchets pour procéder à leur cession<sup>46</sup>. Il est vrai que six années avant l'entrée en fonction du centre intégré, la société Cel, actionnaire de la SEML Semardel, avait obtenu de celle-ci, avec l'agrément du Sirédom, le contrat d'exploitation de ce centre, sans mise en concurrence. Ce contrat a ensuite été transféré, lors de mise en service du centre, à la société Parachini Services Environnement (PSE), devenue Semariv créée pour ce faire<sup>47</sup>.

Dans le cadre des négociations ayant conduit à cette opération, le CDR n'avait pas non plus exclu de céder par appel d'offres public le contrat d'exploitation qui liait la SEML Semardel à la société PSE, devenue Semariv, successeur de Cel dans ses droits<sup>48</sup>.

Avec ces acquisitions, la SEML Semardel a changé de nature et de dimension.

De société sans activité opérationnelle, elle est devenue la société mère d'un groupe de sociétés, qui interviennent toutes dans la collecte, le transport et la valorisation des déchets. La société a vu son chiffre d'affaires passer de 30 M€ à 44 M€ et ses effectifs de 5 à 354 collaborateurs.

Ces acquisitions devaient permettre la « simplification des conditions d'exécution de ses engagements contractuels avec le Sirédom et [assurer à la SEML Semardel] le développement de ses activités stratégiques (...) »<sup>49</sup>.

À l'occasion de ces acquisitions, l'objet social de la SEML Semardel a été refondu et il a pris, à cette occasion, sa forme actuelle « afin de tenir compte des nouvelles lois sur l'environnement et des activités actuelles ou prévisibles de la Semardel : tri sélectif, collecte (Saer), valorisation des déchets ou de leurs produits dérivés, comme par exemple pour les mâchefers, le biogaz, la vente d'énergie, les déchets verts, etc. ».

<sup>46</sup> Points abordés à la suite de l'assemblée générale extraordinaire des actionnaires de la SEML Semardel du 16 octobre 1998.

<sup>47</sup> Source : article 19 du BEA du 23 août 1993 et contrat de cession d'actions du 14 mars 2001.

<sup>48</sup> Délibération du comité syndical du Sirédom du 31 mars 1999.

<sup>49</sup> Point F du contrat de cession d'actions entre la Saged et la SEML Semardel du 14 mars 2011.

Un « débat important s'est instauré quant à ce que doit être l'objet social principal de la Semardel ». Il a été étendu à l'ensemble des « déchets » aux motifs notamment que « si l'on souhaite obtenir un coût minimum de traitement des ordures ménagères pour les contribuables, il faut impérativement trouver des solutions économiques, et ces solutions consistent entre autres à incinérer des DIB, (...) ce qui permettra de réduire le coût moyen à la tonne facturé au Sirédom »<sup>50</sup>.

### 3.2.3 La constitution d'un groupe de services aux collectivités et aux entreprises

En décembre 2002, le conseil d'administration de la SEML Semardel a adopté un premier plan de développement stratégique pour le groupe et ses récentes filiales « au service des communes du Sirédom et des entreprises du département de l'Essonne et plus largement au service des communes essonniennes en proposant des solutions dans le cadre du Plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés ».

Ce plan reposait sur « la maîtrise de toutes les étapes du processus de collecte et de valorisation des déchets à partir des différents métiers des sociétés PSE, Cel et Saer et la localisation au centre de l'Essonne de l'Écosite de Vert-le-Grand complétée par l'Écosite Sud Essonne du Sirédom permett[ant] à la Semardel et à ses filiales de proposer des réponses adaptées aux besoins précédemment identifiés. Cette volonté de répondre aux besoins inscrits dans le plan départemental pour les déchets ménagers et assimilés vaut aussi pour les DIB et les déchets du BTP (...) ».

Dans ce cadre le plan listait les réponses en termes de capacité de valorisation et d'enfouissement que le groupe devait mettre en œuvre progressivement et pour lesquelles une politique d'acquisition foncière était prévue afin de s'assurer de la maîtrise du site<sup>51</sup>.

Ces orientations s'inscrivaient également dans la perspective plus large de créer autour de l'Écosite de Vert-le-Grand un écosystème consacré aux déchets, notamment par la création d'une importante zone d'activités liées à la valorisation des déchets et la mise en place d'un important pôle de recherche et d'enseignement en matière de prévention, de traitement et de valorisation des déchets en s'appuyant sur le réseau des écoles présentes dans le département de l'Essonne<sup>52</sup>.

En 2008<sup>53</sup>, après le recrutement d'un nouveau directeur général et dans le cadre des orientations du Grenelle de l'environnement, le conseil d'administration de la SEML Semardel a adopté un nouveau plan de développements de 113 M€ d'investissements, dans les filières de valorisation organique, valorisation matière et valorisation énergétique<sup>54</sup>, exposé en comité syndical du Sirédom en 2009<sup>55</sup>.

<sup>50</sup> Procès-verbal de la réunion du conseil d'administration de la SEML Semardel du 26 avril 2001.

<sup>51</sup> Orientations stratégiques pour le développement de la Semardel. Document adopté par le conseil d'administration de la SEML Semardel du 11 décembre 2002.

<sup>52</sup> Orientations stratégiques pour le développement de la Semardel. Document adopté par le conseil d'administration de la SEML Semardel du 11 décembre 2002.

<sup>53</sup> Délibérations du conseil d'administration du 22 octobre 2008 et du 18 décembre 2008. Cf. également pacte d'actionnaires agréé fin 2015.

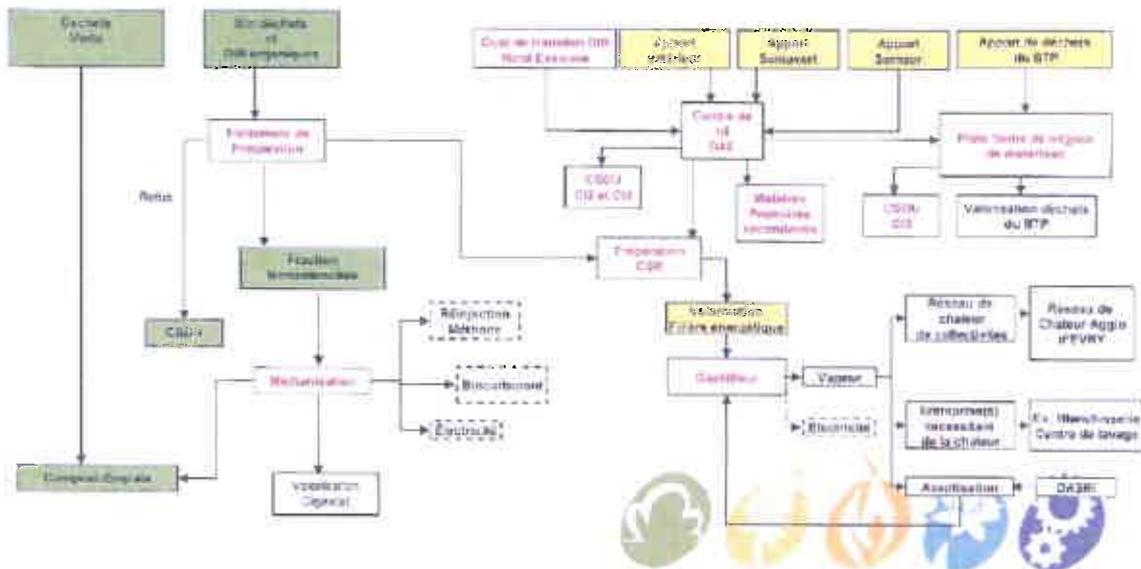
<sup>54</sup> Chiffrage issu du plan de développement du groupe Semardel chiffré en 2007.

<sup>55</sup> Compte-rendu du comité syndical du Sirédom du 19 novembre 2009. Le montant des investissements présentés en comité syndical se chiffre à 61 M€. Cf. également pacte d'actionnaires agréé fin 2015.

Dans la continuité des orientations précédentes, le nouveau plan de développement du groupe reposait sur la maîtrise de la collecte, du traitement et de la valorisation de tous les déchets et matériaux. « dimensionnés pour répondre aux besoins les plus exhaustifs en ce qui concernent les déchets non dangereux produits » en Essonne<sup>56</sup>.

### Organigramme n° 1 : Schéma synthétique du plan de développement du groupe Semardel

#### La valorisation matière et énergie au cœur du développement



Source : arrêté préfectoral n° 289 portant déclaration de projet de l'extension de l'installation de stockage de déchets non dangereux et de relocalisation d'une plate-forme de transit et de recyclage de matériaux et de mise en compatibilité d'une plate-forme de tri, de transit et de recyclage de matériaux et de mise en compatibilité du plan d'occupation des sols (POS) de Vert-le-Grand.

En 2010, le conseil d'administration de la SEML Semardel a décidé que les investissements du plan de développement seront réalisés « au travers de sociétés de projet sous forme de sociétés par action simplifiée (SAS), dont les dénominations sociales résultent des orientations adoptées en conseil d'administration »<sup>57</sup> et il a procédé à autant de création de sociétés que de projets.

<sup>56</sup> Arrêté préfectoral n° 289 portant déclaration de projet de l'extension de l'installation de stockage de déchets non dangereux et de relocalisation d'une plate-forme de transit et de recyclage de matériaux et de mise en compatibilité d'une plate-forme de tri, de transit et de recyclage de matériaux et de mise en comptabilité du plan d'occupation des sols (POS) de Vert-le-Grand, page 5 du dossier de présentation.

<sup>57</sup> Délibération du conseil d'administration du 15 octobre 2010.

**Tableau n° 3 : Sociétés créées et participations acquises  
par le groupe Semardel depuis 2001**

Date de création	Dénomination	Activité	Part du capital détenue par le groupe Semardel
Sociétés consolidées dans les comptes de la SEML Semardel			
2002	SDVM	Carrière de Ballancourt / carrière de sables et de graviers	100 % depuis 2011 (2)
2011	Semaval (1)	Centre de tri déchets d'activités économiques (DAE) / Déchets des équipements électriques et électroniques (D3E) / Bâtiments et travaux publics (BTP)	100 %
2011	Sematerre	Valorisation des déchets du BTP	100 %
2011	Semathec	Unité de valorisation énergétique (projet de réponse au chauffage Communauté d'agglomération Evry Centre Essonne devenue Grand Paris Sud – Seine-Essonne-Sénart)	100 %
2011	Semapro	Ingénierie et conseils	100 %
2014	Seve	Valorisation énergétique/exploitation d'inclinateurs	50 % (3)
Projet	Semabio	Méthanisation	80 % (Projet 2010)100 % (Projet 2014) (4)
Participations non consolidées dans les comptes de la SEML Semardel			
2012	SCIC Gâtinais Bois Énergie	Valorisation des espaces forestiers, notamment en matière énergétique	23,6 %

Source : CRC à partir des documents produits par la SEML Semardel et des compléments apportés par la société. (1) Par transformation de la société EPEE. (2) Par rachat des parts du partenaire privé. (3) En partenariat avec la société allemande MVV Umwelt GmbH. (4) En partenariat initialement avec un partenaire.

Parmi les cinq projets de création de sociétés retenus en 2010 par le conseil d'administration de la SEML Semardel<sup>58</sup>, trois concernaient la création de filiales directement ou indirectement détenues à 100 % par la SEML Semardel.

Conformément aux orientations stratégiques retenues pour le développement du groupe depuis 2001 en matière de partenariats, deux projets concernant des filiales détenues avec des partenaires privés ont été envisagés mais n'ont pu voir le jour.

Ainsi initialement, la société Sematerre, dédiée à la valorisation des déchets du BTP, devait comprendre comme actionnaires huit entreprises indépendantes de travaux publics de l'Essonne<sup>59</sup> à hauteur de 5 % chacune, soit 40 % du capital de la société, aux côtés de la Semavert et de la Semaer, filiales entièrement détenues par la SEML Semardel<sup>60</sup>.

Ce partenariat n'a pu aboutir. Sollicitée, la SEML Semardel explique avoir renoncé à ce partenariat en raison d'une clause de non concurrence qu'elle avait signée avec la société Matériaux routiers franciliens MRF/Agence MEL, de différentes acquisitions et échanges fonciers et de la relocalisation de la société MRF/Agence MEL<sup>61</sup> (Groupe Vinci) sur le site de Vert-le-Grand, nécessaire à la création de la décharge de Mont-Mâle portée par la SEML Semardel<sup>62</sup>.

De même, initialement, la création de la société Semabio prévoyait également d'associer un partenaire extérieur. Ce partenariat n'a pas prospéré<sup>63</sup>.

<sup>58</sup> Procès-verbal du conseil d'administration de la SEML Semardel du 15 octobre 2010.

<sup>59</sup> Délibération du conseil d'administration de la SEML Semardel du 15 octobre 2010 précitée.

<sup>60</sup> Hors conventions de prêt de consommation d'actions.

<sup>61</sup> La société Matériaux routiers Franciliens (MRF), filiale d'Eurovia, du groupe Vinci, dispose d'un établissement secondaire sur le site - Matériaux de l'Essonne et du Loing (MEL) -, qui produit et revend des granulats (naturels, recyclés et traités) pour les professionnels du bâtiment et travaux publics (BTP) et les particuliers.

<sup>62</sup> Protocole d'accord entre la SEML Semardel et la société MEL du 20 décembre 2012.

<sup>63</sup> Procès-verbal du conseil d'administration de Cel du 14 octobre 2009.

En revanche en 2014, la SEML a concrétisé un partenariat stratégique avec la société allemande MVV Umwelt GmbH, filiale du groupe MVV Énergie, détenue à hauteur de 50,1 % par la ville de Mannheim<sup>64</sup>, par l'intermédiaire de sa filiale Semariv ayant débouché sur la création d'une société conjointe, Seve. Ce partenariat a pour objectif de répondre à des appels d'offre d'exploitation d'incinérateurs sur le marché français<sup>65</sup> et d'offrir ainsi une alternative aux collectivités par rapport à l'offre existante. Celle-ci est caractérisée par un faible degré de concurrence, conséquence du faible nombre d'acteurs présents sur ce marché.

En matière de dépollution de terrains, la société a conduit différentes actions pour lesquelles une nouvelle société est en cours de création, Semasol<sup>66</sup>. Elle conduit actuellement des négociations avec un partenaire extérieur<sup>67</sup>.

Depuis 2001, date du rachat des actifs du CDR présents sur l'Écosite de Vert-le-Grand, le groupe Semardel a vu son chiffre d'affaires passer de 44 M€ à 92,6 M€ et ses collaborateurs de 354 à 565, soit un doublement de sa taille.

En termes d'organisation, la SEML Semardel est devenue un groupe constitué en sus de la société d'économie mixte elle-même, de huit filiales et sous filiales et de la société conjointe constituée en 2014 en partenariat avec la société MVV Umwelt GmbH.

---

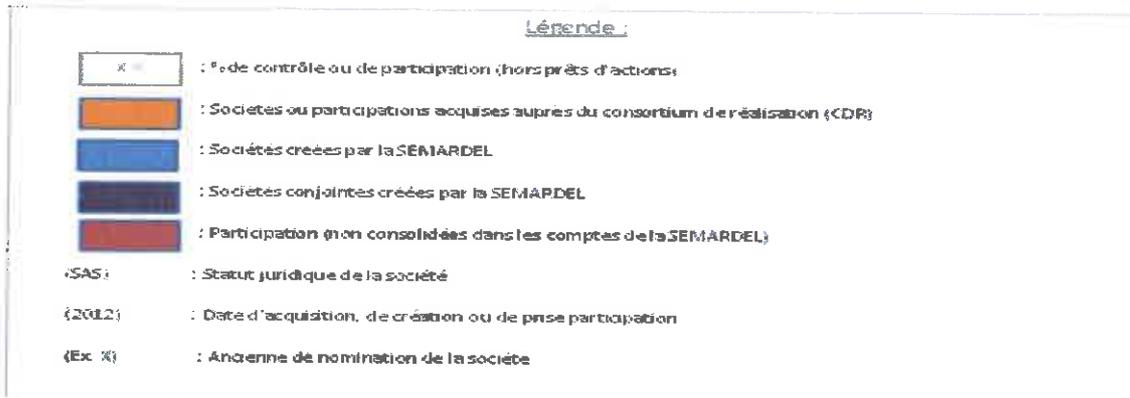
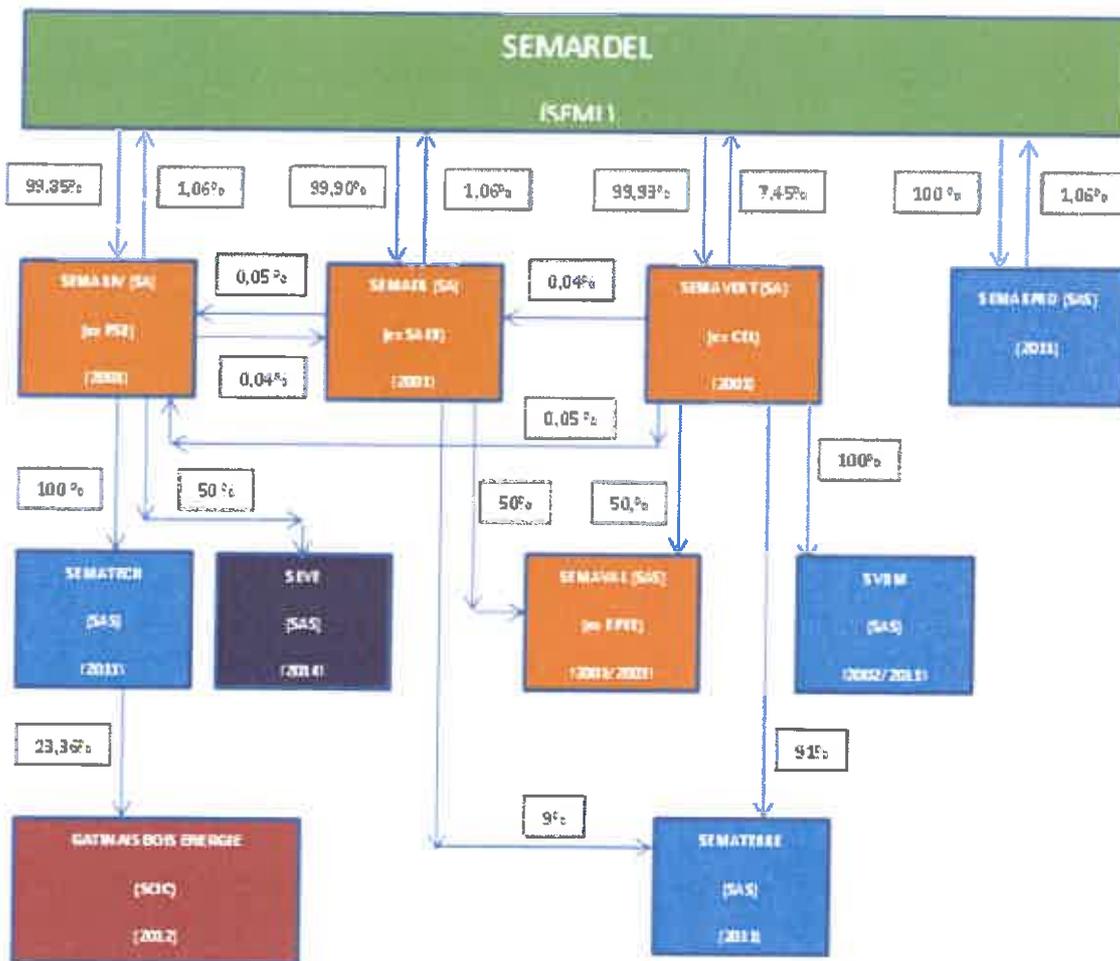
<sup>64</sup> Article de presse 4-Traders.

<sup>65</sup> Convention de partenariat et pacte d'associés entre MVV Umwelt, Semariv et SEML Semardel relatif à la mise en œuvre du projet de partenariat entre MVV Umwelt et le groupe Semardel, et la création d'une filiale commune dénommée « Solutions Européennes de Valorisation Énergétique (Seve) », sous réserve de la non contestation de cette dénomination lors du dépôt à l'Institut National de la propriété Industrielle (INPI) du 6 mai 2014.

<sup>66</sup> Pacte d'actionnaires agréé fin 2015.

<sup>67</sup> Procès-verbal du conseil d'administration de la SEML Semardel du 14 février 2014.

**Organigramme n° 2 : Structure simplifiée de l'organisation du groupe Semardel  
au 31 décembre 2014**



Source : CRC, à partir des données de la SEML Semardel et des compléments de la société.

Toutes les sociétés du groupe sont localisées sur l'Écosite de Vert-le-Grand, à 35 kilomètres au sud de Paris, à l'exception de la société SVM, située à Ballancourt (à un peu moins de 10 kilomètres de Vert-le-Grand) et Seve à Paris.

## Carte n° 1 : Carte de l'Écosite de Vert-le-Grand



Source : SEML Semardel.

### 3.2.4 La concrétisation d'un pacte d'actionnaires pour accompagner le développement de la SEML Semardel

Demandé par la Caisse des dépôts et consignations dès 2010<sup>68</sup>, un pacte d'actionnaires a été agréé à la fin 2015 par l'ensemble des actionnaires publics et privés de la SEML Semardel en présence de l'État<sup>69</sup> et paraphé par le président de son conseil d'administration. Ce pacte d'actionnaires s'accompagne d'une avance en compte courant d'associés de la Caisse des dépôts et consignations au profit de la SEML Semardel pour accompagner son développement.

#### 3.2.4.1 Les concours financiers apportés par les actionnaires de la SEML Semardel depuis sa création

Depuis l'origine, en dehors de garanties d'emprunts pour le financement du centre intégré de traitement des déchets et sous réserve d'inventaire, la SEML Semardel n'a pas sollicité ses actionnaires pour accompagner ses activités et son développement, si ce n'est en s'abstenant de distribuer des dividendes, les résultats de la société venant abonder ses réserves depuis sa création.

<sup>68</sup> Source : approbation du procès-verbal des délibérations de la séance du 15 octobre 2010. Procès-verbal du conseil d'administration du 13 janvier 2011.

<sup>69</sup> Courrier du préfet de l'Essonne aux actionnaires de la SEML Semardel en date du 7 octobre 2015.

En 2002, le plan de développement stratégique adopté par le conseil d'administration de la SEML Semardel prévoyait une augmentation du capital social de la société par incorporation d'une partie de ses réserves, s'élevant alors à 9,5 M€<sup>70</sup>.

Depuis 2009, la société a ainsi procédé à quatre augmentations de capital par incorporation de ses résultats pour porter son capital initial de 0,7 M€ à 22,8 M€.

**Tableau n° 4 : Évolution du capital social de la SEML Semardel depuis sa création**

Date	09-nov-84	15-oct-93	16-juin-00	18-juin-09	24-juin-10	28-juin-11	26-juin-13
Capital en €	76 224	716 510	716 510	7 990 000	15 980 000	17 746 170	22 842 000
Nombre d'actions	5 000	5 000	4 700	4 700	4 700	4 700	4 700
Prix de l'action en €	15	143	152	1 700	3 400	3 776	4 860

Source : SEML Semardel. Prix de l'action hors réserves.

Depuis sa création et sous réserve d'inventaire, la société a bénéficié à trois reprises d'une avance en compte courant d'associés de la part d'actionnaires minoritaires : le département de l'Essonne et la Caisse des dépôts et consignations.

En 2006, pour faire face à des difficultés de trésorerie pour financer les travaux de mise en conformité du centre intégré de traitement des déchets et son développement<sup>71</sup>, la SEML Semardel a bénéficié d'une avance en compte courant d'associés du département de l'Essonne d'un montant de 1 M€ dans les conditions prévues par l'article L. 1522-5 du code général des collectivités territoriales. Cette avance a été remboursée en 2009, a précisé la Semardel dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre.

En 2014, pour les besoins de son développement, la SEML Semardel a de nouveau bénéficié d'une avance en compte courant d'associés de la part du département de l'Essonne d'un montant de 10 M€ sur deux ans renouvelable une fois dans les conditions prévues par l'article L. 1522-5 du CGCT et, depuis 2015, d'une avance en compte courant d'associés de 7 M€ sur 6 ans de la part de la Caisse des dépôts et consignations.

**Tableau n° 5 : Dispositions financières relatives aux avances en compte courant d'associés accordées par le département de l'Essonne et la CDC à la SEML Semardel**

Financier	Durée	Rémunération
Département de l'Essonne	10 M€ sur 2 ans renouvelable une fois	Taux annuel effectif global prévu au JORF + 0,10%
Caisse des dépôts et consignations (CDC)	7 M€ sur 6 ans	Taux de l'obligation assimilable du trésor (OAT) de durée équivalente + 300 points de base

Source : Pacte d'actionnaires et conventions correspondantes.

<sup>70</sup> Orientations stratégiques pour le développement de la Semardel. Document adopté par le conseil d'administration de la SEML Semardel du 11 décembre 2002.

<sup>71</sup> Source : Procès-verbal du conseil d'administration de la SEML Semardel du 1<sup>er</sup> février 2006 : lors du conseil d'administration du 13 décembre 2005, les administrateurs ont demandé que soient mises en place très rapidement différentes mesures visant notamment à faire face aux difficultés passagères de trésorerie de la SEML Semardel. Au titre de ces mesures, il a été envisagé de solliciter les actionnaires pour des apports en compte courant d'associés. Lors du conseil d'administration du 6 janvier 2006, le président du conseil d'administration a été mandaté pour solliciter du conseil général de l'Essonne un apport en compte courant d'associés destiné à faire face à des difficultés temporaires de trésorerie liées aux événements suivants non prévus au budget 2005 d'un montant de 7 M€ pour les travaux d'aménagement du CSDU Cimetièrre aux Chevaux et la mise en conformité du CITD (absence de réponse des banques sollicitées).

Le soutien financier de la Caisse des dépôts et consignations s'inscrit dans le prolongement d'un accord de partenariat signé dès 2009 avec la SEML Semardel pour « *promouvoir le développement pérenne et durable de la Semardel sur ses activités traditionnelles et (...) permettre la genèse et la croissance d'une filière innovante de production d'énergie renouvelable notamment par méthanisation* »<sup>72</sup>.

Dans ce cadre, le protocole prévoit que la Caisse des dépôts et consignations pourra fournir une assistance au plan de développement du groupe Semardel dans son ensemble, que les parties étudieront ensemble toutes les composantes de la structure financière du groupe Semardel avec pour objectif de l'adapter afin de conforter l'autonomie du groupe et tenir son plan de développement.

Dans le cadre d'une recomposition par augmentation du capital à définir, la Caisse des dépôts et consignations n'exclut pas d'augmenter sa participation, la SEML Semardel s'engageant « *eu égard à l'ambition du plan* » à assurer la mise en œuvre et le pilotage de son plan de développement en « *apportant toute l'information nécessaire à ses actionnaires au travers de réunions périodiques de son conseil d'administration autant que les dossiers à évoquer l'exigent, de mettre éventuellement en place sur décision de son conseil d'administration des comités techniques ad-hoc afin d'examiner analytiquement certains projets et de mettre en place des outils de pilotage financier, notamment d'établir des tableaux (...) glissants de nature à permettre aux actionnaires de suivre le volet financier du plan et de mesurer l'impact financier sur la société des décisions prises par le conseil d'administration* ».

Le soutien financier de la Caisse des dépôts et consignations a été précédé de deux audits des comptes du groupe à sa demande.

Le premier, en 2011 de « *due diligence (diligence raisonnable) sur le groupe Semardel* » concernait les « *flux entre la SEML Semardel et ses filiales* »<sup>73</sup>. La non communication par la SEML Semardel de documents financiers à la Caisse des dépôts et consignations et l'absence de mise en place d'un audit avaient conduit le représentant de l'établissement financier à ne pas approuver les comptes 2010 de la société et du groupe<sup>74</sup>.

Le second, en 2014, a porté sur l'analyse financière du groupe Semardel d'une part et sur l'analyse stratégique, le business plan et l'évaluation des besoins de financement du groupe d'autre part.

Le soutien financier, qu'elle a apporté, a été conditionné par la Caisse des dépôts et consignations à la signature d'un pacte d'actionnaires.

### **3.2.4.2 Les dispositions du pacte d'actionnaires concernant le plan de développement et les objectifs financiers de la SEML Semardel**

Le pacte, agréé par tous les actionnaires fin 2015, précise que l'évolution de l'objet social de la société devra faire l'objet d'un accord unanime. Ce pacte d'actionnaires rappelle que la SEML Semardel est une société d'économie mixte locale dont la vocation principale est de mettre en œuvre ses activités à l'échelle du territoire du sud francilien et de l'Île-de-France prioritairement, dans le respect des principes de l'économie circulaire.

<sup>72</sup> Protocole de partenariat du 5 mai 2009.

<sup>73</sup> Source : procès-verbal du conseil d'administration de la SEML Semardel du 5 avril 2011.

<sup>74</sup> Source : procès-verbal du conseil d'administration de la SEML Semardel du 5 avril 2011.

Ce pacte prévoit l'actualisation du plan de développement de la société dont les éléments sont repris dans le pacte lui-même. Cette actualisation devra identifier les objectifs de développement de la société et de son groupe, le plan de financement, ainsi que les résultats prévisionnels pour les cinq années à venir. Ces éléments seront annexés au pacte d'actionnaires et ils feront l'objet d'une actualisation annuelle et d'une approbation en conseil d'administration de la société.

Les stipulations du pacte et du plan de développement tel qu'il sera actualisé annuellement constituent un tout indissociable. Le plan de développement trace une feuille de route pour la société dont chacune des parties assure le respect<sup>75</sup>. Le plan de développement actualisé devait initialement être examiné par le conseil d'administration de la SEML Semardel au plus tard le 15 avril 2016.

Le pacte prévoit également des objectifs financiers en termes de rentabilité des capitaux investis et n'exclut pas le versement de dividendes aux actionnaires à la demande de la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

En 2011, le représentant de cet établissement financier au conseil d'administration de la société indiquait notamment que « *la CDC souhaite généraliser la mise en place de pactes d'actionnaires dans les sociétés d'économie mixte. Cette disposition fait partie de la doctrine d'action de la CDC pour l'économie mixte actée par sa commission de surveillance, visant à préserver ses intérêts patrimoniaux de long terme. Les autorités de contrôle de la CDC l'encouragent dans ce sens. En matière de dividendes, le projet de pacte d'actionnaires, prévoit un objectif de distribution de dividendes « égal au minimum à 40 % du bénéfice », après constitution de la réserve légale, des réserves nécessaires à la société pour assurer le service de la dette, l'exploitation normale et les investissements nécessaires au développement de la société* »<sup>76</sup>.

Cette exigence avait été fortement discutée au sein du conseil d'administration de la société, celui-ci rappelant que la philosophie de la société depuis sa création était que « *l'argent des déchets reste aux déchets* », « *au plus près de l'intérêt des collectivités* »<sup>77</sup>.

Cet objectif chiffré n'a pas été repris dans le pacte d'actionnaires agréé fin 2015.

#### **Tableau n° 6 : Dispositions du pacte d'actionnaires relatives au modèle économique de la SEML Semardel**

##### **Article 6 : capitaux propres**

Dégager des résultats comptables et financiers (...) permettant d'une part d'asseoir sa pérennité en constituant l'autofinancement nécessaire à son développement ; de renvoyer de la richesse au territoire, d'assurer le meilleur coût de traitement pour les collectivités adhérentes au Sirédom et d'autre part, d'assurer une rentabilité des capitaux investis par les actionnaires.

Les actionnaires se sont fixé un objectif de performance économique de la société, correspondant à une rentabilité d'exploitation équivalente à celle attendue par un investisseur avisé d'intérêt général. Les [actionnaires] conviennent de veiller à ce que les opérations qui viendraient à titre décidées par la société, qu'elles soient conduites par la société ou le cas échéant par des filiales, aient vocation compte tenu de leur nature et du risque associé à leur réalisation, à contribuer au respect de cet objectif.

(...) les actionnaires s'entendent sur le fait que les rémunérations perçues au titre de ces contrats ou le prix effectués soient calibrés de sorte à favoriser l'autofinancement du niveau du groupe de l'ordre de (...) de l'investissement et un taux de rentabilité interne (TRI) compris entre (...) et (...)

(...) les opérations à venir d'investissements et opérations à risque de la SEM ou de l'une de ses filiales, l'accord des actionnaires sur l'engagement initial de la Semardel dans l'investissement, l'opération ou la filiale, sera subordonnée à l'examen des risques au regard d'une part du retour sur investissement attendu et d'autre part au regard de la capacité financière de la SEM, et le cas échéant, de sa filiale.

<sup>75</sup> Plan d'actionnaires agréé fin 2015.

<sup>76</sup> Procès-verbal du conseil d'administration de la SEML Semardel du 13 janvier 2011.

<sup>77</sup> Procès-verbal du conseil d'administration de la SEML Semardel du 13 janvier 2011.

**Article 7 : Politique de distribution des dividendes du groupe Semardel.**

Les [actionnaires] conviennent qu'[ils] auront une politique de rémunération correspondant à celle d'investisseurs avisés d'intérêt général (...).

(...). Les [actionnaires] tiennent à rappeler solennellement que depuis sa création (1984), les actionnaires n'ont pas opté pour la distribution de dividendes, mais ont préféré privilégier l'autofinancement de projets.

Cette orientation est d'autant plus prégnante aujourd'hui dans le cadre de la mise en œuvre du plan de développement. Il convient donc de veiller à ce que les profits, le cas échéant, réalisés par la Semardel, soient prioritairement réaffectés au financement du développement de celle-ci et à la réduction de son endettement.

À cet effet, sans préjudice des prérogatives accordées au conseil d'administration et à l'assemblée générale par la loi et les statuts, les [actionnaires] conviennent d'une distribution des dividendes par la société sous réserve toutefois de pouvoir conserver les disponibilités nécessaires pour assurer le service de la dette, la dotation aux réserves légales, le besoin en fonds de roulement et les investissements nécessaires au développement de la société.

Source : Pacte d'actionnaires.

En conclusion, la chambre relève que le développement de la société a connu une inflexion significative à compter de 2001. À cette date, ses actionnaires lui ont demandé d'acquérir les actifs du CDR, qui étaient ses principaux fournisseurs ainsi que ceux de ses actionnaires publics.

### 3.3 La gouvernance de la SEML Semardel

#### 3.3.1 Un actionnariat public non conforme au code général des collectivités territoriales, appelé à évoluer dans le cadre de la réforme territoriale

Au 31 décembre 2014, l'actionnariat de la société était composé à 72,34 % de collectivités territoriales et leurs groupements et à 27,66 % d'autres actionnaires au sens de l'article L. 1521-1 du CGCT.

**Tableau n° 7 : Actionnariat de la SEML Semardel au 31 décembre 2014**

Capital social		22 842 000		
Nombre d'actions		4 700		
Valeur de l'action		4 860		
<b>Actionnariat</b>	<b>Date d'entrée au capital</b>	<b>Nombre d'actions détenues</b>	<b>Valeur des actions (en €)</b>	<b>En %</b>
<b>Collectivités et groupements</b>				<b>72,34%</b>
Épinay-sur-Orge	1985	390	1 895 400	8,30%
Fleury-Merogis	1985	309	1 501 740	8,57%
Grigny	1985	450	2 187 000	9,57%
Juvisy-sur-Orge	1985	400	1 944 000	8,51%
Morigny-Champigny	1985	116	563 760	2,47%
Sainte-Geneviève-des-Bois	1995	10	48 600	0,21%
Conseil général de l'Essonne	1990	50	243 000	1,06%
Communauté d'agglomération du Val d'Orge (CAVO)	2012	94	456 840	2,00%
Communauté de communes du Val d'Essonne (CCVE)	2011	47	228 420	1,00%
SIOM Vallée de Chevreuse	1985	390	1 895 400	8,30%
SIREDOM	1991	1 144	5 559 840	24,34%
<b>Autres actionnaires</b>				<b>27,66%</b>
Caisse des dépôts et consignations (CDC)	1985	350	1 701 000	7,45%
Chambre de commerce et d'industrie de l'Essonne	1985	50	243 000	1,06%
SOREC	1985	400	1 944 000	8,51%
Semavert	1985	350	1 701 000	7,45%
Semaer	2013	50	243 000	1,06%
Semariv	2013	50	243 000	1,06%
Semapro	2014	50	243 000	1,06%
<b>Total</b>		<b>4 700</b>	<b>22 842 000</b>	<b>100,00%</b>

Source : CRC, à partir des données de la SEML Semardel.

Parmi les actionnaires publics au sens de l'article L. 1521-1 du CGCT, le Sirédome détient 24,35 % du capital de la société, les collectivités et groupements dans son périmètre 38,65 % du capital et les collectivités et groupements hors du périmètre du Sirédome (SIOM Vallée de Chevreuse et Département de l'Essonne) 9,36 %.

Parmi les autres actionnaires au sens de l'article L. 1521-1 du CGCT, les entités relevant de la sphère publique à raison de leur statut, de leur actionariat ou de leur mode de financement<sup>78</sup> détiennent 8,51 % du capital de la société, les actionnaires privés, 8,51 %<sup>79</sup> et les propres filiales de la SEML Semardel, 10,64 %. Ainsi, 4 des 7 autres actionnaires de la SEML Semardel sont ses propres filiales qui détiennent ensemble 10,64 % des 27,66 % de des actions détenues par ces autres actionnaires au sens du CGCT.

Les participations détenues par les filiales au capital de leur société mère doivent faire l'objet d'une information détaillée dans le rapport de gestion de la société concernée, en l'espèce la SEML Semardel, obligation que la société ne respecte pas<sup>80</sup>.

Au 31 décembre 2014 l'actionariat public de la SEML Semardel n'était pas totalement conforme aux dispositions du code général des collectivités territoriales.

En effet, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)<sup>81</sup> disposant de la compétence en matière de déchets n'ont pas acquis de façon systématique plus des 2/3 des actions détenues par leurs communes membres, actionnaires de la SEML Semardel. Celles-ci auraient dû les leur céder au moment du transfert de tout ou partie de cette compétence, conformément aux dispositions de l'article L. 1521-1 du CGCT, dans leur rédaction applicable<sup>82</sup> jusqu'à l'entrée en vigueur de l'article 61 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. L'administration avait précisé que ces dispositions devaient être mise en œuvre dès qu'une partie de l'objet social d'une société d'économie mixte locale était concernée par un transfert de compétence et même en cas de compétence partagée entre une commune et son établissement public de coopération intercommunale<sup>83</sup>.

Les seuls mouvements de titres entre communes et EPCI ont concerné la commune de Fleury-Mérogis. Celle-ci a cédé en 2012 seulement 94 de ses 403 actions de la SEML Semardel à la communauté d'agglomération du Val d'Orge (CAVO) dont elle était membre, après avoir cédé l'année précédente 47 actions de ses actions à la communauté de commune du Val d'Essonne (CCVE)<sup>84</sup>.

<sup>78</sup> CDC et CCI de l'Essonne.

<sup>79</sup> SOREC.

<sup>80</sup> Mémento pratique comptable 2016 – Francis Lefèvre, point 3473. Cf. par exemple, rapport de gestion de la SEML Semardel 2014, page 12.

<sup>81</sup> Au sens de l'article L. 5210-1-1 A du CGCT : « *Forment la catégorie des établissements publics de coopération intercommunale les syndicats de communes, les communautés de communes, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération, les syndicats d'agglomération nouvelle et les métropoles* ».

<sup>82</sup> « *La commune actionnaire d'une société d'économie mixte locale dont l'objet social s'inscrit dans le cadre d'une compétence qu'elle a transférée à un établissement public de coopération intercommunale [ne] peut continuer à participer au capital de cette société [qu'] à [la] condition qu'elle cède à l'établissement public de coopération intercommunale plus des deux tiers des actions qu'elle détenait antérieurement au transfert de compétences* ».

<sup>83</sup> Interprétation de l'article 13 de la loi n° 2002-1 tendant à moderniser le statut des SEM locales (question écrite n° 06044 du 6 mars 2003) et réglementation des sociétés publiques locales d'aménagement (question écrite n° 102783 du 29 août 2006).

<sup>84</sup> Source : SEML Semardel, suivi des cessions d'actions depuis 1994.

La chambre s'étant rapprochée de l'ensemble des actionnaires publics au sens de l'article L. 1521-1 du CGCT, la commune de Grigny a indiqué à juste titre que « *les activités de la [SEML] Semardel relèvent des compétences transférées à la communauté d'agglomération des Lacs de l'Essonne (CALE), et depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, à Grand Paris Sud* ». Cette commune n'en a pas pour autant tiré toutes les conséquences en termes de désengagement du capital de la SEML Semardel dans le cadre de la loi.

Les mouvements observés s'inscrivent dans les démarches engagées par la SEML Semardel qui visent notamment à faire entrer à son capital plusieurs intercommunalités de l'Essonne désireuses d'investir le champ de la « *maîtrise des déchets d'activités économique de leur territoire* »<sup>85</sup>.

Depuis 2014, la nouvelle rédaction de l'article L. 1521-1 du CGCT issue d'un amendement parlementaire<sup>86</sup> prévoit désormais que le mécanisme de transfert des actions n'opère qu'en cas de transfert intégral d'une compétence à un EPCI.

Cet article prévoit également que ce mécanisme est applicable au groupement de collectivités<sup>87</sup> actionnaire d'une société d'économie mixte locale.

La première modification a pour objet de ne prévoir l'obligation de transfert d'au moins deux tiers des titres que dans le seul cas où la compétence a été intégralement transférée afin de prévoir « *les situations complexes et pourtant bien réelles, dans lesquelles une compétence n'a pas été intégralement transférée à un EPCI ou encore lorsque la société d'économie mixte exerce plusieurs activités en dehors de celle transférée à l'EPCI* ».

Quant à la seconde modification, elle a pour objet de prévoir la même faculté en cas de transfert d'une compétence d'un EPCI vers un autre groupement (un syndicat mixte), « *toutes les fois où la disparition du premier ne sera pas légalement requise* »<sup>88</sup>.

Depuis la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, tous les EPCI à fiscalité propre<sup>89</sup> disposant dorénavant, de droit, de la compétence en matière de déchets en lieu et place de leurs communes membres, celles-ci ont vocation à se désengager du capital de la SEML Semardel à hauteur de plus des 2/3 de leur participation d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 2017, date d'entrée en vigueur du transfert de compétence au profit des EPCI<sup>90</sup>.

Ainsi dans le cadre de la réforme territoriale entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016, 6 intercommunalités doivent devenir actionnaires de la SEML Semardel au 1<sup>er</sup> janvier 2017, dont le 12<sup>ème</sup> établissement public territorial de la métropole du Grand Paris.

<sup>85</sup> Courriers du président du conseil d'administration de la SEML Semardel de 2012 et procès-verbal du conseil d'administration de la SEML Semardel du 22 juin 2012.

<sup>86</sup> Amendement n° 70 rectifié. Examen en séance le 5 juin 2013

<sup>87</sup> Au sens de l'article L. 5111-1 du CGCT, « *forment la catégorie des groupements de collectivités territoriales les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes, mentionnés aux articles L. 5711-1 et L. 5721-8, les pôles métropolitains, les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux, les agences départementales, les institutions ou organismes interdépartementaux et les ententes interrégionales* ».

<sup>88</sup> Le gouvernement avait émis un « *avis de sagesse* » concernant ces modifications se demandant « *simplement si la superposition des établissements publics ne compliquera pas trop le montage. Toutefois, cet amendement peut sans doute avoir un intérêt dans certaines situations dont je n'ai pas connaissance.* »

<sup>89</sup> Il s'agit des communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropoles.

<sup>90</sup> Article 68 de la loi NOTRe.

**Tableau n° 8 : Actionnariat de la SEML Semardel et partage des compétences en matière de déchets entre communes et EPCI**

Commune	EPCI de rattachement disposant de la compétence « déchets » sur la période sous revue (Date de prise de compétence)	EPCI de rattachement disposant de droit de la compétence ordures ménagères au 1 <sup>er</sup> janvier 2017
Épinay-sur-Orge		CA de Paris-Saclay
Fleury-Merogis	CA Val d'Orge (CAVO) (Arrêté du 21 novembre 2000)	CA Cœur d'Essonne agglomération
Grigny	CA Lacs de l'Essonne (CALE) (Arrêté du 23 décembre 2003)	CA Grand Paris Sud Seine- Essonne-Sénart
Juvisy-sur-Orge	CA les Portes de l'Essonne (CALPE) (arrêté du 22 novembre 2000 portant création de la CC, transformée en 2008 en CA)	Métropole du Grand Paris - 12 <sup>ème</sup> établissement public territorial
Morigny-Champigny	CC de l'Étampois (arrêté du 16 décembre 2008)	CA de l'Étampois Sud-Essonne
Sainte-Geneviève-des-Bois	CA Val d'Orge (CAVO) (Arrêté du 21 novembre 2000)	CA Cœur d'Essonne agglomération

Source : CRC, à partir des données de la préfecture de l'Essonne. CC : communauté de communes. CA : communauté d'agglomération.

Dans le silence de la loi, la cession des actions entre commune et EPCI réputée à titre onéreux résulte d'un accord sur le prix entre les parties<sup>91</sup>, rien n'interdisant pour autant que cette cession soit évoquée en commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT).

Par ailleurs, deux groupements de collectivités sont actionnaires de la SEML Semardel. Le premier, actionnaire depuis la création de la société, est le SIOM Vallée de Chevreuse, compétent en matière de collecte et de traitement des déchets en lieu et place de ses membres (EPCI à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017). Le second est le Sirédome, compétent en matière de traitement uniquement, actionnaire depuis 1991, dont les membres, selon la logique de la réforme territoriale, sont appelés à être uniquement des EPCI, dont certains sont actionnaires ou futurs actionnaires de la SEML Semardel<sup>92</sup>.

Depuis 1990, le département de l'Essonne est actionnaire de la société à hauteur de 1,06 % de son capital. À la suite de la suppression de la clause de compétence générale pour les départements dans la loi du 7 août 2015 précitée, le département a précisé à la chambre qu'il peut demeurer un acteur de la politique de gestion des déchets dans le cadre des dispositions de l'article L. 541-12 du code de l'environnement<sup>93</sup>. Celui-ci autorise toujours les départements à participer au capital d'une société d'économie mixte locale, « constituée en vue de la réalisation et de la gestion d'installations de traitement de déchets », soit pour un objet social plus restreint que celui de la SEML Semardel à l'heure actuelle. Cette faculté est également ouverte aux régions par le même article dans les mêmes conditions.

<sup>91</sup> Instruction du gouvernement du 22 décembre 2015 relative aux incidences de la suppression de la clause de compétence générale des départements et régions sur l'exercice des compétences des collectivités territoriales, annexe n° 7.

<sup>92</sup> Source : Préfecture de l'Essonne, cartes relatives à la répartition de la compétence déchets entre communes, EPCI et groupements.

<sup>93</sup> Réponse du département de l'Essonne à la chambre. « La région et le département participent à la politique de gestion des déchets dans les conditions fixées par le présent chapitre. À ce titre, ils peuvent faciliter toutes opérations de gestion de déchets et, notamment, prendre, dans les conditions prévues par le code général des collectivités territoriales (première partie, livre V, titre II), des participations dans des sociétés constituées en vue de la réalisation ou de la gestion d'installations de traitement de déchets ».

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la Semardel indique qu'en application des dispositions de l'article L. 2224-13 du code général des collectivités territoriales « à la demande des communes et des établissements publics de coopération intercommunale qui le souhaitent, le département peut se voir confier la responsabilité du traitement et des opérations de transport qui s'y rapportent ».

Le pacte d'actionnaires, agréé fin 2015, n'évoque pas la composition de l'actionnariat de la SEML Semardel au regard des dispositions de l'article L. 1521-1 du CGCT ni de l'évolution des dispositions législatives relatives à la compétence en matière de déchets. Pourtant cette recomposition est un préalable indispensable à l'actualisation du plan stratégique pour le groupe Semardel, afin que les décisions concernant l'avenir de la société soient prises par les collectivités et groupements qui doivent désormais légalement être actionnaires.

Au-delà de la stricte application des textes et en considérant le morcellement de l'actionnariat, les dispositions combinées du code de commerce et du code général des collectivités territoriales concernant la représentation des collectivités et groupements actionnaires et la composition du conseil d'administration d'une société d'économie mixte devraient conduire à ce que soient tranchées certaines questions, comme celles du maintien de la présence notamment des communes au capital de la société, du recours à la création d'une assemblée spéciale et de la création de deux catégories d'actionnaires publics<sup>94</sup>.

**La chambre demande a minima que l'actionnariat de la société respecte le cadre légal et recommande plus généralement que sa composition soit réexaminée, préalablement à l'actualisation de son plan de développement.**

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le Sirédom indique « *prend[re] acte de la recommandation (...) portant sur le réexamen de la composition du capital social de la [Semardel]* ».

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune de Grigny déclare notamment « (...) que la mise en œuvre des dispositions de l'article L. 1521-1 du CGCT (...) a été à plusieurs reprises examinée ces dernières années, et a été ajournée d'abord au regard de la capacité budgétaire de la communauté d'agglomération Les Lacs de l'Essonne (CALE), puis de la programmation de sa scission. Avec l'intégration, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, de Grigny au sein de Grand Paris Sud Seine Essonne Sénart (GPS-ses), cette question est reprise dans le cadre des travaux en cours (...). Une décision en conformité avec les textes interviendra donc prochainement ».

Dans leurs réponses respectives aux observations provisoires, la commune d'Épinay-sur-Orge et les communautés d'agglomération Grand Paris Seine-Essonne Sénart et Étampois Sud-Essonne ont attiré l'attention de la chambre sur les aspects financiers et sur les modalités de mise en œuvre des dispositions de l'article L. 1521-1 du CGCT relatives aux cessions d'actions accompagnant un transfert de la compétence, pour lesquels la chambre précise que la préfecture de l'Essonne est compétente notamment au titre du contrôle de légalité.

### **3.3.2 Une composition du conseil d'administration de la SEML Semardel à mettre en cohérence avec la réglementation**

Par dérogation au code de commerce, la composition du conseil d'administration d'une société d'économie mixte locale répond à des règles strictes pour les collectivités et groupements actionnaires en application des dispositions de l'article L. 1524-5 du CGCT.

---

<sup>94</sup> 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 ou au conseil de surveillance, 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 ou de surveillance, ce nombre étant éventuellement arrondi à l'unité supérieure. Les sièges sont attribués en proportion du capital détenu respectivement par chaque collectivité ou groupement ».*

De même la réglementation prévoit que 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 siégeront au conseil d'administration<sup>95</sup>.

Au 31 décembre 2014, le conseil d'administration de la SEML Semardel était composé de 18 membres, dont 12 représentant les actionnaires publics et 6 les autres actionnaires de la Semardel au sens de l'article L. 1522-2 du CGCT.

Parmi ces derniers, trois sont des représentants des filiales de la SEML Semardel, cette situation étant rendue possible par l'existence de participations des filiales au capital de la société mère.

---

<sup>95</sup> Article L. 1524-5 du CGCT.

**Tableau n° 9 : Répartition des sièges au conseil d'administration de la SEML Semardel au 31 décembre 2014**

	Répartition de l'actionariat en %	Nombre d'administrateurs	Répartition des administrateurs en %
<b>Collectivités et groupements</b>	<b>72,34 %</b>	<b>12</b>	<b>66,67 %</b>
Épinay-sur-Orge	8,30 %	1	8,33 %
Fleury-Mérogis	6,57 %	1	8,33 %
Grigny	9,57 %	1	8,33 %
Juvisy-sur-Orge	8,51 %	1	8,33 %
Morigny-Champigny	2,47 %	1	8,33 %
Sainte-Geneviève-des-Bois	0,21 %	1	8,33 %
Conseil général de l'Essonne (1)	1,06 %	1	8,33 %
Communauté d'agglomération du Val d'Orge (CAVO) (2)	2,00 %	1	8,33 %
Communauté de communes du Val d'Essonne (CCVE)	1,00 %	1	8,33 %
SIOM Vallée de Chevreuse	8,30 %	1	8,33 %
Sirédom	24,34 %	2	16,67 %
<b>Autres actionnaires</b>	<b>27,66 %</b>	<b>6</b>	<b>33,33 %</b>
Caisse des dépôts et consignations (CDC)	7,45 %	1	
Chambre de commerce et d'industrie de l'Essonne	1,06 %	1	
SOREC	8,51 %	1	
Semavert	6,38 %		
Semaer	1,06 %	1	
Semariv	2,13 %	1	
Semapro	1,06 %	1	
<b>Total</b>	<b>100,00 %</b>	<b>18</b>	<b>100,00 %</b>

Source : CRC à partir des données de la SEML Semardel. (1) Devenu conseil départemental de l'Essonne. (2) Devenue Communauté d'agglomération Cœur de l'Essonne agglomération.

En pratique, la part des représentants des collectivités et groupements actionnaires au conseil d'administration de la SEML Semardel est un peu moins élevée que leur participation au capital de la société, maximum autorisé par les dispositions de l'article L. 1524-5 du CGCT, afin d'accueillir notamment les représentants des filiales, actionnaires de leur société mère.

Pour autant, cette composition n'est pas conforme. La répartition des sièges entre les collectivités et leurs groupements actionnaires ne respecte pas la proportion du capital détenu par les intéressés : toutes les collectivités et groupements, que leur participation au capital soit de 1 % ou 9,57 % disposent d'un représentant au conseil d'administration, soit 8,33 % des sièges, le Sirédom disposant quant à lui depuis 2011<sup>66</sup> de deux représentants, soit 16,67 % des sièges pour une participation au capital de la société de 24,34 % d'actions.

Par ailleurs, l'inscription du second représentant du Sirédom issu des élections du printemps 2014 au KBis de la SEML Semardel a été réglée durant l'examen de gestion effectué par la chambre.

Le pacte d'actionnaires agréé fin 2015 entre toutes les parties n'évoque pas la conformité de la composition du conseil d'administration au regard des dispositions du CGCT.

**La chambre demande que la composition du conseil d'administration de la SEML Semardel respecte les dispositions légales prévues à l'article L. 1524-5 du CGCT.**

<sup>66</sup> Procès-verbal du conseil d'administration de la SEML Semardel du 5 avril 2011.

### 3.3.3 Des participations détenues par les filiales au capital de la SEML Semardel permettant à son conseil d'administration de désigner certains de ses membres

Au 31 décembre 2014, les filiales de la SEML Semardel détenaient 10,64 % du capital de leur société mère, dont 7,45 % détenus par Semavert (ex Cel), 1,6 % pour Semariv (ex PSE) et 1,6 % pour Semaer (ex Saer), toutes trois issues du rachat en 2001 des actifs détenus par le CDR, ainsi que 1,6 % par Semapro, société créée en 2011.

Les participations réciproques sont régies par les dispositions de l'article L. 233-29 du code de commerce qui prévoient notamment qu' « une société par actions ne peut posséder d'actions d'une autre société, si celle-ci détient une fraction de son capital supérieure à 10 % ».

Au sens de l'article L. 1521-1 du CGCT, ces participations portent la part des collectivités et groupements publics actionnaires à 80,03 % du capital de la SEML, au prorata de leur poids au capital de la SEML Semardel, et à 82,98 % sans procéder à ce calcul au prorata.

À sa création, la SEML Semardel comptait parmi ses actionnaires la seule société Cel, devenue Semavert, à hauteur de 9,57 % de son capital.

À son rachat en 2001 par la SEML Semardel, il a été indiqué aux actionnaires publics appelés à se prononcer sur l'opération, que le Sirédom, désireux de renforcer son poids au capital de la SEML procédera notamment « par acquisition d'actions appartenant actuellement à Cel »<sup>97</sup>. Cette opération a fait l'objet d'échanges entre le Sirédom en vue de leurs rachats, mais aucun accord n'a pu être trouvé<sup>98</sup>.

Depuis 2011, toutes les filiales de premier rang de la SEML Semardel sont progressivement devenues actionnaires de leur maison mère, soit par acquisition de titres auprès de tiers extérieurs, soit par reconstitution de l'actionnariat interne.

**Tableau n° 10 : Évolution des participations des filiales de la SEML Semardel au capital de leur société mère**

Société/ Date de l'opération	11 fév. 1985	24 janv. 1994 <sup>(1)</sup>	16 juin 2000 <sup>(2)</sup>	5 avr. 2011	12 déc. 2013	23 mai 2014
Nombre total d'actions de la Semardel	5 000	5 000	4 700	4 700	4 700	4 700
Nombre total d'actions détenues par les filiales de la SEML Semardel	45	450	450	500	500	500
En %	0,90 %	9,00 %	9,57 %	10,64 %	10,64 %	10,64 %
Dt Cel/Semavert	45	450	450	450	350	350
Dt Semariv (Ex PSE)				50	100	50
Dt Semaer (Ex Saer)					50	50
Dt Semapro						50

Source : SEML Semardel. (1) Augmentation de capital par incorporation de réserve délibérée en assemblée générale extraordinaire du 15 octobre 1993 (2). Rachat de 300 actions auprès d'un tiers par la SEM Semardel par décision du conseil d'administration en date du 6 octobre 1999 accompagnée par une réduction du capital décidée en assemblée générale extraordinaire du 16 juin 2000.

<sup>97</sup> Présentation du projet de contrat de cession des actions des sociétés PSE, Cel et Saer à la Semardel pour la maîtrise des activités de l'Écosite de Vert-le-Grand, avril 2001.

<sup>98</sup> Cité dans le courrier du président du conseil d'administration de la SEML Semardel au président du comité syndical du Sirédom en date du 19 septembre 2003.

À l'occasion du rachat en 2011 par la Semariv des actions d'un tiers extérieur dans le capital de la SEML Semardel, le conseil d'administration de cette dernière a donné son agrément à l'opération, « *étant entendu que la détention de ses actions sera limitée à une durée d'un (1) an* »<sup>99</sup>. Cette détention perdure à ce jour.

À ce sujet, la SEML Semardel a indiqué que « *la réflexion depuis quelques années consistait à imaginer l'arrivée d'un opérateur à la hauteur des ambitions de la [société] (...). Dans l'esprit, [le groupe] a à sa disposition 10,64 % de son capital à proposer à ce dernier* ». En 2003<sup>100</sup>, dans un courrier au président du Sirédom, le président du conseil d'administration de la SEML Semardel indiquait « *qu'il n'est pas exclu que, pour les besoins de son développement, l'arrivée de nouveaux actionnaires publics ou privés puisse se révéler utile pour la SEML Semardel* ».

Dans le cadre de la gouvernance mise en place par le conseil d'administration, les participations détenues par les filiales au capital de la société mère permettent notamment au conseil d'administration de la SEML Semardel de maintenir en son sein d'anciens administrateurs mandataires de collectivités ou groupements ne disposant plus d'aucun mandat local. Ils le sont en qualité de représentants des filiales de la SEML Semardel, dans lesquelles le conseil d'administration de la SEML Semardel leur permet de siéger, à divers titres.

Au 31 décembre 2014, sous réserve d'inventaire, deux anciens représentants d'actionnaires de la SEML Semardel à son conseil d'administration continuaient de siéger en qualité de représentants des filiales détenues par la SEML Semardel actionnaires de leur société mère.

Le premier est présent au sein du conseil d'administration de la SEML Semardel en qualité de représentant de la Semapro, filiale qu'il préside depuis sa création. Représentant de la commune de Sainte-Geneviève-des-Bois de 1995 à 2014, il a été président du conseil d'administration de la SEML Semardel de novembre 1995 à juillet 2000 et de juin 2007 à février 2012, président de Semapro depuis sa création et de Semathec depuis sa création également jusqu'en septembre 2015<sup>101</sup>.

L'intéressé est demeuré président de ces deux sociétés du groupe Semardel après la perte de sa qualité de représentant de la commune de Sainte-Geneviève-des-Bois au conseil d'administration de la SEML Semardel au printemps 2014. Son maintien à la présidence des deux filiales du groupe a été évoqué dès sa démission du conseil d'administration de la SEML Semardel en février 2012, notamment à la tête de Semathec, chargée de préparer une éventuelle réponse à la délégation de service public chauffage de la communauté d'agglomération Évry Centre Essonne devenue Grand Paris Sud – Seine-Essonne-Sénart, pour assurer le « *lien avec Évry* »<sup>102</sup>.

Le second est présent au conseil d'administration de la SEML Semardel en qualité de représentant de Semaer, filiale qu'il préside depuis 2001. L'intéressé a été représentant de la chambre de commerce et d'industrie de l'Essonne au conseil d'administration de la SEML Semardel de 1989 à 2011.

En outre, est également présent au conseil d'administration de la SEML Semardel en qualité de président de Semariv, un ancien représentant de la communauté d'agglomération du Val-d'Orge (Cavo) au comité syndical du Sirédom jusqu'en 2008<sup>103</sup>.

<sup>99</sup> Procès-verbal du conseil d'administration de la SEML Semardel du 5 avril 2011.

<sup>100</sup> Courrier du président du conseil d'administration de la SEML Semardel au président du comité syndical du Sirédom du 19 septembre 1993 (document Sirédom).

<sup>101</sup> Source : SEML Semardel.

<sup>102</sup> Procès-verbal du conseil d'administration de la SEML Semardel en date du 1<sup>er</sup> février 2012.

<sup>103</sup> Source : Sirédom.

Au printemps 2015, le président du conseil d'administration de la SEML Semardel, mandataire du conseil départemental de l'Essonne à son élection en 2013, a été réélu président du conseil d'administration, non plus comme mandataire d'une collectivité, mais en sa qualité de représentant de la Semariv, filiale de la SEML Semardel, dont il est l'administrateur depuis 2014, sur décision du conseil d'administration de la SEML Semardel.

Au total, dans le cadre de la gouvernance du groupe telle qu'elle a été mise en place, le conseil d'administration de la SEML Semardel peut ainsi potentiellement désigner indirectement 4 de ses 18 administrateurs, soit 22 % de ses membres. Ces sièges peuvent être occupés par d'anciens élus ne disposant plus de mandat électif, ce qui s'éloigne de la vocation et de la finalité première d'une société d'économie mixte.

Le conseil d'administration de la SEML Semardel a également prévu que la future filiale Semabio serait actionnaire de la SEML Semardel et que son président siègerait à son conseil d'administration<sup>104</sup>.

Même si cela peut présenter un intérêt économique pour la SEML Semardel de conserver, de façon non accessible, une fraction de son capital dans le respect du cadre légal, dans l'attente d'un futur actionnaire privé, la chambre rappelle qu'au sens de la loi n° 83-597 du 7 juillet 1983 relative aux sociétés d'économie mixtes, le conseil d'administration de la société a vocation à être composé de collectivités et groupements majoritaires et d'autres actionnaires au sens de l'article L. 1521-1 du CGCT. Dans ce cadre, les filiales de la Semardel représentent aujourd'hui 4 des 7 autres actionnaires et détiennent 10,64 % des 27,66 % de ses actions détenues par ces autres actionnaires.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la Semardel fait notamment valoir que « *la détention d'actions de Semardel par certaines de ses filiales a une vocation transitoire, dans l'attente de l'aboutissement des discussions avec un ou plusieurs nouveaux actionnaires. Ce projet est toujours à l'étude* ».

La chambre rappelle que cette situation « *à vocation transitoire* » existe et perdure depuis le rachat par la Semardel des actifs du CDR en 2001. Depuis cette date, en effet, la part de capital de la SEML Semardel et le nombre de sociétés filiales concernées par cette situation « *à vocation transitoire* » ont augmenté.

Par ailleurs, la Semardel ne fait état d'aucun projet concret visant à accueillir de nouveaux actionnaires reprenant lesdites participations.

En revanche, la chambre rappelle que ces participations permettent notamment à d'anciens élus locaux de continuer de siéger au conseil d'administration de la SEML Semardel.

Le pacte d'actionnaires agréé fin 2015 n'évoque pas cette question.

**La chambre relève qu'aucune raison ne justifie le maintien des participations détenues par ses filiales au capital de la SEML Semardel et elle recommande qu'il soit mis fin à ces participations.**

Dans sa réponse aux observations provisoires, le Sirédom a indiqué qu'« *en qualité d'actionnaire, [il] se conformera aux recommandations de la chambre, s'agissant de la suppression au capital de Semardel de filiales du groupe* ».

<sup>104</sup> Procès-verbal du conseil d'administration de la SEML Semardel du 19 mai 2014.

### 3.3.4 Le fonctionnement du conseil d'administration et du bureau de la SEML Semardel à améliorer

Le conseil d'administration de la SEML Semardel s'est réuni 5 fois en 2011, 4 fois en 2012, 6 fois en 2013, 4 fois en 2014 et les procès-verbaux sur les échanges et les décisions prises pour la société et le groupe ont été communiqués à la chambre.

De l'examen de ces procès-verbaux, il ressort que le conseil d'administration prend les orientations et les décisions stratégiques pour l'ensemble des sociétés du groupe, notamment en matière d'investissements et de participations. Le conseil examine chaque année les budgets et comptes de l'ensemble des sociétés du groupe et il en organise la gouvernance. Il décide des investissements mis en œuvre par les différentes entités du groupe, les instances dirigeantes des différentes filiales *« déclin[ant] les politiques définies en conseil d'administration pour les métiers de chaque filiale »*<sup>105</sup>.

Depuis sa création, la SEML Semardel dispose d'un bureau composé du président de son conseil d'administration et de trois vice-présidents, nombre porté au maximum à cinq depuis 2002<sup>106</sup>. Depuis cette date, les statuts précisent également que le bureau doit être composé en majorité de représentants des collectivités territoriales ou de leurs groupements<sup>107</sup>.

Dans le cadre de ces dispositions, les membres du bureau de la SEML Semardel sont les présidents des filiales de la SEML Semardel et un représentant du Sirédom, les intéressés ayant, le cas échéant, le statut d'invité permanent, cette situation n'étant pas prévue par les statuts de la société. En outre, comme pour le conseil d'administration, les membres invités peuvent le cas échéant bénéficier de jetons de présence<sup>108</sup>.

Depuis 2014, les deux représentants du Sirédom, à la fois principal actionnaire et client de la société, sont membres du bureau, son second représentant, président du Sirédom, l'étant en qualité d'invité permanent par décision du conseil d'administration de la société.

Selon les statuts de la société, ce bureau peut recevoir délégation du conseil d'administration pour un ou plusieurs objets dans le cadre des dispositions de l'article 90, alinéa 2 du décret n° 767-236 du 23 mars 1967 sur les sociétés commerciales. Sollicitée, la société n'a produit aucune délégation.

Le bureau de la SEML Semardel s'est réuni 5 fois en 2011, 2 fois en 2012 et 3 fois en 2014. Pour ces réunions, si la chambre dispose d'ordres du jour, aucun procès-verbal ne lui a été produit. La chambre n'est pas en mesure de porter une appréciation sur la nature et la qualité des échanges au sein de ce bureau et leur conformité à l'ordre du jour.

Le pacte d'actionnaires agréé fin 2015 retient que la composition du bureau sera revue à l'issue de la présentation des conclusions de l'audit, demandé par le conseil d'administration de la société du 5 octobre 2015 et examiné par celui-ci en septembre 2016.

Il conviendrait donc de revoir le fonctionnement du bureau de la société.

<sup>105</sup> Source : Tableau des instances de pilotage du groupe établi par la SEML Semardel dans le cadre de l'évaluation de sa démarche responsabilité sociétale des entreprises (RSE).

<sup>106</sup> Statuts modifiés du 26 février 2002.

<sup>107</sup> Article 18 : le conseil d'administration nomme également, parmi ses membres, pour la durée de leur mandat d'administrateurs, au moins trois vice-présidents et au plus cinq qui formeront avec le président le bureau. Le bureau doit être constitué en majorité de représentants des collectivités territoriales ou de leurs groupements.

<sup>108</sup> MM. (...) Source : État des jetons de présence produits par la SEML Semardel.

### 3.3.5 Un rééquilibrage des pouvoirs, dans le cadre du pacte d'actionnaires, entre le conseil d'administration et la direction générale, porteur de risques

Sur la période examinée, la gouvernance de la société a été dualiste, les fonctions de président du conseil d'administration et de directeur général, mandataire social de la société, étant dissociées.

En 2005<sup>109</sup>, la société a envisagé une évolution de sa gouvernance vers un modèle à conseil de surveillance et directoire, « pour mieux distinguer orientations générales, fonction politique et responsabilité de gestion ».

En discussion depuis 2010, le pacte d'actionnaires agréé fin 2015 retient notamment un renforcement des pouvoirs du conseil d'administration à l'égard de la direction générale de la société.

Ce pacte prévoit notamment « afin d'éclairer les décisions du conseil d'administration par un avis technique avisé »<sup>110</sup>, la création de trois comités, émanant du conseil d'administration : un comité stratégique, un comité financier et un comité des rémunérations, composé des mêmes membres.

Le comité stratégique aura pour mission, notamment, d'actualiser l'actuel plan de développement. Le comité financier sera saisi de l'audit, demandé par le conseil d'administration du 5 octobre 2015.

**Tableau n° 11 : Comités du conseil d'administration mis en place par le pacte d'actionnaires concernant la SEML Semardel**

Intitulé	Composition	Missions
Comité stratégique	<ul style="list-style-type: none"> <li>- membres du bureau conformément aux statuts de la société ;</li> <li>- un représentant de la CDC ;</li> <li>- un représentant du département de l'Essonne.</li> </ul>	<p>Émettre un avis :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- sur la stratégie du groupe, les prises de participation, le plan de développement, l'analyse des projets d'investissement au regard notamment de leur taux de rentabilité, les évolutions de capital et la gouvernance ;</li> <li>- les opérations impactant l'une des filiales et émettre un avis sur les propositions que devra avoir le représentant de la SEML Semardel au conseil d'administration de la filiale.</li> </ul> <p>Étudie toute nouvelle opération propre de diversification – développement d'énergies nouvelles, opérations immobilières, notamment conduites par la société ou ses filiales, le rapport risque/rémunération du risque, afin d'apprécier les risques et leurs incidences sur le plan d'affaires.</p> <p>Est informé de toute procédure, contentieuse ou précontentieuse, réclamation ou règlement d'un litige d'un montant supérieur à 1 M€.</p>
Comité financier	composé des membres du comité stratégique	Examine les comptes et projets de budget et de business plan ainsi que les tarifications, et les mouvements financiers et de prises de participations entre les filiales.
Comité de recrutement et des rémunérations	composé des membres du comité stratégique	Formule un avis sur le recrutement, les décisions de renouvellement des dirigeants, ainsi que le niveau des rémunérations (et en cas d'évolution significative de celles-ci en cours d'exercice) pour ce qui concerne le directeur général, les directeurs de filiales, ainsi que les DGA. Il est également saisi des vingt principales rémunérations (autres que celles des dirigeants cités ci-dessus) et des contrats y afférant.

Source : pacte d'actionnaires.

<sup>109</sup> Procès-verbal du conseil d'administration de la SEML Semardel du 6 septembre 2005. Document de travail préparé pour le bureau du 9 septembre 2005.

<sup>110</sup> Article 5 relatif au comité stratégique et comités spécialisés du pacte d'actionnaires.

La mise en place de ces comités appelle une clarification du statut d'invité permanent au sein du bureau de la société, au regard de la présence ou non de l'invité permanent dans les comités prévus par le pacte d'actionnaires.

Par ailleurs, le renforcement des pouvoirs de gestion du conseil d'administration est porteur de risques, notamment parce que le pacte retient, au-delà de la fixation d'objectifs stratégiques et financiers, l'intervention des comités dans les relations contractuelles entre le groupe Semardel et ses clients (tarification), dont les collectivités et groupements publics actionnaires.

À ce titre, l'insertion, dans le pacte d'actionnaires, du contrat d'objectifs de 2014 à 2020 conclu entre le Sirédom et la Semardel fin 2014<sup>111</sup> ainsi que de ses objectifs chiffrés de réduction du prix des prestations facturées par la société, marque une confusion des rôles d'actionnaire et de client, le Sirédom étant à la fois le principal actionnaire et le principal client de la société.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le Sirédom indique notamment « *qu'il proposera [la] suppression de son [inscription], lors du processus de modification du pacte d'actionnaires à venir* ».

*Cette situation s'écarte, par ailleurs, des dispositions du préambule du pacte qui énoncent « que les Parties reconnaissent que l'intérêt social de la Société et plus généralement les intérêts généraux de la Société devront toujours prévaloir sur leurs intérêts particuliers respectifs »<sup>112</sup>.*

**La chambre recommande, dans l'organisation de la gouvernance du groupe de sociétés, une distinction nette des fonctions d'orientation stratégique et de contrôle de celles de gestion de la société.**

Le pacte d'actionnaires prévoyait que le conseil d'administration de la SEML Semardel aura à délibérer dans un délai de trois mois après sa signature pour définir les modalités d'exercice de la direction générale, soit à compter du 1<sup>er</sup> mars 2016, sur la base des conclusions à tirer de l'audit demandé en octobre 2015.

Dans ce cadre, la chambre préconise une éventuelle évolution de la gouvernance vers la forme d'une société anonyme à directoire et conseil de surveillance. Cette distinction entre les fonctions de direction et de contrôle de cette direction, déjà envisagée en 2005, pourrait être de nouveau réexaminée et mise en œuvre par les actionnaires du groupe Semardel.

**A minima, la chambre recommande, dans le cadre du pacte d'actionnaires, de mettre en place une gouvernance qui distingue clairement le rôle d'actionnaire de celui de client.**

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le Sirédom indique « *prendre acte de la recommandation (...) d'inscrire dans le pacte d'actionnaires des dispositions relatives à la mise en place d'une gouvernance distinguant clairement le rôle d'actionnaire de celui de client* ».

---

<sup>111</sup> Contrat d'objectifs 2014-2020.

<sup>112</sup> Préambule du pacte d'actionnaires.

### 3.3.6 Des jetons de présence, rémunérations et avantages particuliers perçus par les administrateurs et présidents successifs du conseil d'administration, sans autorisation de leurs collectivités et groupements respectifs

#### 3.3.6.1 Rappel du cadre légal

En matière de rémunération, dans le silence de la loi n° 83-597 du 7 juillet 1983 relative aux sociétés d'économie mixtes, les dispositions générales des sociétés commerciales ont trouvé à s'appliquer, soit les dispositions des articles L. 225-45 et L. 225-46 du code de commerce pour les administrateurs et celles de l'article L. 225-47 du code de commerce pour la rémunération du président.

Pour autant, une circulaire du 16 juillet 1985 relative à l'information sur les conditions de constitution, de fonctionnement et de contrôle des sociétés d'économie mixte locales (SEML) indiquait qu'« *il paraît opportun que les représentants des collectivités territoriales et des groupements actionnaires qui souhaitent remplir des fonctions particulières entraînant la perception d'une rémunération ou d'avantages particuliers, fassent confirmer l'étendue de leur mission par une délibération expresse de l'assemblée qui les a désignés* ».

Depuis 1992<sup>113</sup>, cette disposition a trouvé une base législative revisitée en 2002<sup>114</sup>. Il est désormais prévu que « *ces représentants peuvent percevoir une rémunération ou des avantages particuliers à condition d'y être autorisés par une délibération expresse de l'assemblée qui les a désignés ; cette délibération fixe le montant maximum des rémunérations ou avantages susceptibles d'être perçus ainsi que la nature des fonctions qui les justifient* ». Les avantages particuliers s'entendent de manière large incluant notamment les moyens de travail (véhicule de fonction notamment)<sup>115</sup>.

En l'absence de précisions quant à la rémunération à titre de jetons de présence, obéissant à des règles sociales et fiscales différentes de celles du régime de rémunération salariée, cette disposition, codifiée à l'article L. 1524-5 du CGCT, paraît couvrir l'ensemble des rémunérations au sens du code de commerce, jetons de présence compris. Ceux-ci doivent par conséquent être préalablement autorisés par les collectivités et groupements publics actionnaires.

La question des jetons de présence, au regard des règles d'écrêtement des revenus des élus, n'a jamais été expressément traitée par la loi, alors que ces jetons peuvent représenter des sommes conséquentes.

Pour l'État, les dispositions applicables aux entreprises publiques et à certains organismes ayant un objet d'ordre économique et social qui relève de lui, rénovées en 2012<sup>116</sup> sont plus explicites. Les ministres de tutelles approuvent de manière générale les jetons de présence, rémunérations et avantages particuliers des instances de gouvernance des entités concernées, leurs décisions étant par ailleurs rendues publiques.

<sup>113</sup> Article 42 alinéa 2 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

<sup>114</sup> Article 5-3° de la loi n° 2002-1 du 2 janvier 2002 tendant à moderniser le statut des sociétés d'économie mixte locales.

<sup>115</sup> Bulletin officiel du ministère de la justice n° 89, CRIM 2003-02 du 12 février 2002 – Présentation des principales infractions susceptibles d'être commises au sein des sociétés d'économie mixtes locales – Orientation de politiques pénales.

<sup>116</sup> Décret n° 53-707 du 9 août 1953 relatif au contrôle de l'État sur les entreprises publiques nationales et certains organismes ayant un objet d'ordre économique et social.

### 3.3.6.2 Des jetons de présence perçus sans autorisation des collectivités et groupements concernés

Les administrateurs du conseil d'administration de la société perçoivent des jetons de présence « *en rémunération de leur activité* » depuis 1997<sup>117</sup>. Ils sont calculés par séance de présence au conseil d'administration, au bureau ou en commission d'appel d'offres de la société.

Depuis 2008, le montant unitaire du jeton de présence au conseil d'administration et au bureau de la société est fixé à 100 €. Il n'est plus fait référence à la perception de jetons de présence pour les commissions d'appel d'offres<sup>118</sup>. En outre, les membres invités peuvent le cas échéant bénéficier de jetons de présence<sup>119</sup>.

Sur la période examinée, la SEML Semardel a distribué un total de 18 200 € de jetons de présence, soit en moyenne 4 900 € par an, dont 13 600 € au profit des élus locaux, soit en moyenne 3 400 € par an. Le montant individuel perçu par chaque élu local dépend de sa fonction (membre ou non du bureau) et de son assiduité. Sur la période examinée, le maximum perçu par un élu local a été de 2 700 €, soit, en moyenne, 675 € par an.

Les contrôles comptables effectués par la société à la demande de la chambre mettent en évidence que seuls deux mandataires n'ont pas encaissé les sommes versées : le représentant de la communauté de communes du Val d'Essonne (CCVE) jusqu'en 2014, et le représentant de la commune de Sainte-Geneviève-des-Bois depuis 2014, ce dernier ayant indiqué à la société ne pas souhaiter recevoir de jetons de présence pour lesquels il n'avait pas reçu d'autorisation de son conseil municipal<sup>120</sup>.

La délibération du conseil d'administration de 1997 précitée instituant le principe de jetons de présence précisait « que la perception de jetons de présence par le représentant permanent d'une collectivité administrateur doit être autorisée par [son] assemblée délibérante qui en fixe le montant maximum ». l'assemblée délibérante en fixant l'enveloppe et le conseil d'administration la répartition.

Sur la période examinée, conformément aux principes arrêtés par le conseil d'administration de la SEML Semardel, l'assemblée générale ordinaire de la société a arrêté chaque année une enveloppe dont le montant a été respecté en exécution<sup>121</sup>. En revanche, ni la société, ni les collectivités et groupements publics actionnaires sollicités n'ont été en mesure de produire une délibération arrêtant le montant maximum des jetons de présence pouvant être perçu par leur(s) représentant(s) en qualité d'administrateur. Les délibérations, lorsqu'elles existent ont un caractère général et elles n'apportent de précisions que sur la rémunération des fonctions de président le cas échéant.

<sup>117</sup> Procès-verbal du conseil d'administration de la SEML Semardel du 10 septembre 1997.

<sup>118</sup> Procès-verbal du conseil d'administration de la SEML Semardel du 18 juin 2008.

<sup>119</sup> MM. (...). Source : État des jetons de présence produits par la SEML Semardel.

<sup>120</sup> Courrier du maire de Sainte-Geneviève-des-Bois au président du conseil d'administration de la SEML Semardel en date du 17 mars 2016.

<sup>121</sup> Source : procès-verbal des assemblées générales ordinaires/extraordinaires de la SEML Semardel sur la période sous revue.

**Tableau n° 12 : Délibération des collectivités et groupements publics actionnaires autorisant leurs représentants permanents à percevoir des rémunérations et avantages particuliers (article L. 1524-5 du CGCT)**

Collectivité ou groupement	Réponse de la collectivité ou du groupement
Épinay-sur-Orge	Pas de délibération relative à la perception de jetons de présence
Fleury-Mérogis	Délibération du 16 mai 1984 : « Autorise son représentant à accepter toutes fonctions de direction qui pourraient lui être confiées et notamment celles de Président du conseil d'administration, ainsi que tous mandats spéciaux qui lui seraient confiés par le président ou le conseil et à percevoir éventuellement les indemnités correspondantes ». Pas de délibération relative à la perception de jetons de présence
Grigny	Délibération des 1 <sup>er</sup> avril 2008 et 8 avril 2014 « Dit que le montant maximum de la rémunération ou d'avantages particuliers susceptibles d'être perçus par le représentant de la Ville au titre des fonctions qu'il peut être amenés à effectuer au sein de la SEM est fixé à 85 % de l'indice brut terminal de la fonction publique territoriale ». Pas de délibération relative à la perception de jetons de présence
Juvisy-sur-Orge	Pas de délibération relative à la perception de jetons de présence
Morigny-Champigny	Délibération du 10 juillet 1984 « Autorise des représentants à accepter toutes fonctions qui pourraient être confiées et notamment celle de président du conseil d'administration, ainsi que tous mandats spéciaux qui lui seraient confiés par le président ou le conseil, et à percevoir éventuellement les indemnités correspondantes ». Pas de délibération relative à la perception de jetons de présence
Sainte-Geneviève-des-Bois	Délibération du 31 mars 2008 « Fixe la rémunération de son représentant en qualité de président ou vice-président de la SEML Semardel dans la limite de 85 % de l'indice brut 1015 de la fonction publique territoriale ». Pas de délibération relative à la perception de jetons de présence
Conseil général de l'Essonne	Pas de délibération relative à la perception de jetons de présence Pas de délibération concernant de rémunération et d'avantages en nature
CAVO (Communauté d'agglomération du Val d'Orge) Réponse de Cœur de l'Essonne agglomération	Pas de délibération relative à la perception de jetons de présence
Communauté de communes du Val d'Essonne (CCVE)	Pas de délibération relative à la perception de jetons de présence
SIOM Vallée de Chevreuse	Pas de délibération relative à la perception de jetons de présence
Sirédrom	Délibérations du 28 juin 2008 et du 24 juin 2014 prévoyant que le ou les représentants du Sirédrom sont autorisés « à accepter toutes les fonctions de direction qui pourraient lui (leur) être confiée(s), notamment celle de président du conseil d'administration ou de vice-président, ainsi que tous les mandats spéciaux qui lui seraient confiés par le Président ou le conseil d'administration de la Semardel et pourra percevoir les indemnités afférentes à ces fonctions. » « Le (les) représentants du Sirédrom est (sont) autorisé(s) à ce titre à percevoir une rémunération dans la limite du plafond fixé par les dispositions du CGCT, notamment l'article L. 2123-20. » Pas de délibération relative à la perception de jetons de présence.

Source : Réponses des collectivités et groupements sollicités par la chambre.

La communauté de commune du Val d'Essonne (CCVE) a produit une délibération de mars 2016 autorisant dorénavant son représentant à percevoir des jetons de présence<sup>122</sup>.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le Sirédrom indique « prendre acte de la recommandation portant sur la fixation du montant de maximum de jetons de présence perceptible par ses administrateurs au conseil d'administration » et complètera sur ce point sa délibération du 19 octobre 2016<sup>123</sup>.

Le pacte d'actionnaires agréé fin 2015 n'évoque pas la question des jetons de présence.

<sup>122</sup> Délibération du conseil communautaire de la communauté de commune du Val d'Essonne (CCVE) du 29 mars 2016.

<sup>123</sup> Délibération non produite.

La chambre recommande à l'ensemble des actionnaires publics de la société, au sens de l'article L. 1524-5 du CGCT, de définir, dans le cadre du pacte d'actionnaires, des principes en matière de jetons de présence pour leurs mandataires.

### 3.3.6.3 Des rémunérations et avantages particuliers des présidents du conseil d'administration successifs de la SEML Semardel non autorisés par leurs collectivités territoriales respectives

Sur la période 2011-2014, trois présidents se sont succédé au conseil d'administration de la société.

Le premier, représentant de la commune de Sainte-Geneviève-des-Bois, a démissionné en février 2012 pour « raison personnelle »<sup>124</sup>. Parmi ses deux successeurs, représentants du département de l'Essonne, le premier a également démissionné en décembre 2013 afin d'éviter notamment « toute éventuelle incompatibilité entre [ses fonctions] de président de la communauté d'agglomération Évry Centre Essonne (CAECE) et de président de la SEML Semardel sur le dossier du chauffage urbain »<sup>125</sup>. En effet, le groupe Semardel préparait depuis 2010 une réponse au futur appel d'offres que devait lancer l'intercommunalité.

Sur la période examinée, tous les présidents du conseil d'administration de la SEML Semardel ont bénéficié de rémunérations et avantages particuliers au sens de l'article L. 1524-5 du CCGT, et de la mise à disposition de moyens et matériels téléphoniques et informatiques pour l'exercice de leurs fonctions.

**Tableau n° 13 : Rémunérations et avantages en nature bruts versés aux présidents successifs du conseil d'administration de la SEML Semardel**

En €	2011	2012	2013	2014	Total
Représentant de Sainte-Genveviève-des Bois	29 081	6 462			35 543
Représentant du département de l'Essonne		21 346	22 999		44 345
Représentant du département de l'Essonne(AN)				2 706	2 706
Total	29 081	27 809	22 999	2 706	82 595

Source : SEML Semardel. AN : avantage en nature brut.

<sup>124</sup> Procès-verbal du conseil d'administration de la SEML Semardel du 1<sup>er</sup> février 2012.

<sup>125</sup> Procès-verbal du conseil d'administration de la SEML Semardel du 6 décembre 2013.

**Tableau n° 14 : Décisions relatives aux rémunérations de toutes natures et moyens matériels mis à la disposition des présidents successifs du conseil d'administration de la SEML Semardel**

Président du conseil d'administration	Rémunération, avantages particuliers et moyens matériels perçus	Délibération de l'assemblée délibérante de la collectivité dont il est le représentant (article L. 1524-5 du CGCT)	Délibération du conseil d'administration de la SEML Semardel (article L. 225-47 du code de commerce)
(...), représentant de la commune de Sainte-Geneviève des Bois, président du conseil d'administration du 18 juin 2008 au 1 <sup>er</sup> février 2012	Rémunération mensuelle brute de 3 231,20 € Véhicule de fonction et carte essence (conservées jusqu'à octobre 2012) Téléphone portable et moyens informatiques Remboursement de frais Carte affaires de la société	Délibération du 31 mars 2008 Fixe la rémunération de son représentant en qualité de président ou vice-président de la SEML Semardel dans la limite de 85 % de l'indice brut 1015 de la fonction publique territoriale	Délibération du 16 avril 2008 puis du 18 juin 2008 Fixe la rémunération à 85 % de l'indice brut 1015 de la fonction publique territoriale sur 12 mois A le caractère social et fiscal de salaire.  Remboursements de frais sur présentations de justificatifs (18 juin 2008 uniquement)  Attribution d'un véhicule de fonction (18 juin 2008 uniquement)
(...), représentant du département de l'Essonne, président du conseil d'administration du 1 <sup>er</sup> février 2012 au 6 décembre 2013	Rémunération mensuelle brute de 1 540 € puis 2 090,81 € Téléphone portable et moyens informatiques Remboursement de frais Carte affaires de la société	Délibération du 11 octobre 2011 Autorise [son représentant] à exercer toute fonction, notamment celle de président ou vice-président	Aucune délibération
(...), représentant du département de l'Essonne, président du conseil d'administration à compter du 6 décembre 2013	Rémunération mensuelle brute de 0€. Véhicule de fonction et carte essence (Avantage en nature mensuel de 386,58 €) Téléphone portable et moyens informatiques Remboursement de frais Carte affaires de la société	Délibération du 28 novembre 2013 Autorise [son représentant] à exercer toute fonction, notamment celle de président ou vice-président	Délibération du 12 décembre 2013 Le montant de l'indemnité du président de la SEM Semardel correspond à celle d'un maire d'une commune de plus de 10 000 habitants et inférieure à 19 999 habitants  Délibération du 14 février 2014 Remboursement sur justificatifs des frais exposés par le président du conseil d'administration

Source : CRC, à partir des données de la SEML Semardel et compléments de la société.

Contrairement à ce que prévoit la réglementation, toutes les rémunérations et avantages particuliers dont les intéressés ont bénéficié, n'ont pas été autorisés par leurs collectivités respectives.

Ni la commune de Sainte-Geneviève-des-Bois ni le département de l'Essonne pour son second représentant n'ont autorisé leur représentant respectif à bénéficier d'un véhicule de fonction comme avantage en nature, comme le prévoit la réglementation précédemment rappelée.

Par ailleurs, le véhicule du représentant du département de l'Essonne n'a pas été autorisé par le conseil d'administration de la société et le véhicule de fonction du représentant de la commune de Sainte-Geneviève-des-Bois n'a pas été déclaré par la société comme un avantage en nature, occasionnant un redressement de la société par l'URSSAF en 2013.

Sollicitée sur ce sujet, la SEML Semardel explique que « lors de la nomination l'intéressé n'a pas souhaité de rémunération alors qu'il existait une délibération de la part de la Ville de Sainte-Geneviève-des-Bois qu'il représentait le lui permettant. Lors de ce conseil d'administration, une délibération a été adoptée permettant au président de SEML Semardel de bénéficier d'un véhicule de fonction. Cette disposition n'a pas été activée par l'intéressé. En tant que Vice-Président du conseil général de l'Essonne, l'intéressé bénéficiait d'un véhicule du conseil général. En 2009, les modalités d'attribution des véhicules au conseil général ont été modifiées et l'intéressé a souhaité bénéficier d'un véhicule de fonction pris en charge par la SEML Semardel. À cette date, l'intéressé n'avait pas de rémunération, [activée après les élections cantonales du printemps 2011]. De ce fait, aucune feuille de salaire ne lui a été délivrée jusqu'au 1<sup>er</sup> avril 2011. Ceci explique que les services de la SEML Semardel ont commis l'erreur de ne pas traiter l'avantage en nature lié à ce véhicule ».

Le département de l'Essonne n'a jamais non plus autorisé la rémunération du premier de ses représentants successifs ayant exercé la fonction de président du conseil d'administration de la société. Le conseil d'administration de la société ne s'est pas non plus prononcé sur cette rémunération en application de l'article L. 225-47 du code de commerce. Sollicités, ni le département, ni la SEML Semardel n'ont produit de délibération autorisant explicitement cette rémunération.

À ce sujet, la SEML Semardel indique qu' « en date du 4 avril 2012, le Conseil d'Administration de Semardel a délibéré sur les rémunérations des Présidents des Conseils d'Administration de Semardel et de ses filiales. L'ancien Président du Conseil d'Administration de Semardel a mené l'étude qui a été présentée lors du Conseil d'Administration du 4 avril 2012. C'est ainsi qu'a été déterminé la rémunération de (...) ». Or le procès-verbal produit par la SEML Semardel de ce conseil d'administration ne mentionne aucune présentation de l'ancien président du conseil d'administration de la SEML Semardel. En revanche, à cette date, les trois filiales de premier rang organisées sous forme de SA (Semaer, Semavert, Semariv) ont délibéré sur les rémunérations des présidents des filiales et sous filiales. Ces délibérations ne mentionnent pas la situation du président de la SEML Semardel.

En revanche, la SEML Semardel a également indiqué que depuis « (...) décembre 2013, le conseil d'Administration de la SEML Semardel a défini par délibération prise à l'unanimité précisément la rémunération des présidents des conseils d'administration de la SEML Semardel et des filiales directes ou indirectes. (...) ». La chambre précise que pour le président du conseil d'administration, l'accord préalable de la collectivité dont dépend l'intéressé est nécessaire.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le représentant du département de l'Essonne indique notamment que « (...) j'ai été autorisé par délibération du conseil général de l'Essonne du 11 octobre 2011, à représenter le département au sein du conseil d'administration de la Semardel et à y exercer la fonction de Président de la société. Cette délibération n'indiquait pas le montant maximum de rémunération. J'ai par la suite été élu Président de la Semardel en février 2012 par le conseil d'administration compétent. Ce dernier a fixé par délibération du 18 juin 2008 les règles de rémunération des Présidents de la SEML et les règles d'écrêtement s'y rattachant. C'est dans ces conditions que j'ai ainsi exercé et travaillé au service de cette société pendant 22 mois (...) ».

De même, la Semardel indique que « bien que la rémunération de ce dernier n'ait pas fait l'objet d'une délibération spécifique du conseil d'administration de Semardel, elle a néanmoins été fixée dans la continuité des décisions antérieures (délibération du 18 juin 2008) et des règles d'écrêtement en vigueur ».

À l'occasion de l'examen des notes de frais des présidents du conseil d'administration de la société, une note de frais de 799 € en date du 20 août 2011 a attiré l'attention de la chambre. Elle concerne l'achat par le président en exercice de la société, représentant de la commune de Sainte-Geneviève-des-Bois, d'un ordinateur pour demeurer en communication avec la société et ses partenaires depuis sa résidence du Var, où il se rend régulièrement<sup>126</sup>. Depuis qu'il a quitté ses fonctions, l'intéressé n'avait pas restitué ces équipements informatiques propriétés de la société. Cette réintégration a été effectuée en cours d'examen de gestion par la chambre en présence du magistrat rapporteur en charge du contrôle.

<sup>126</sup> Note de (...) en date du 27 novembre 2015.

Suite à sa démission de la présidence du conseil d'administration de la SEML Semardel en janvier 2012, le représentant de la commune de Sainte-Geneviève-des-Bois s'est vu confier en juin 2012 par le conseil d'administration de la SEML Semardel<sup>127</sup> à la demande de son successeur, « *la mission d'épauler le président de la [société]* » afin d'alléger ses activités au sein de la société car il était entre temps devenu maire de la commune d'Évry et président de l'intercommunalité. En pratique, l'ancien président du conseil d'administration de la SEML Semardel a conservé sa fonction de président jusqu'en octobre 2012<sup>128</sup>.

Le pacte d'actionnaires agréé fin 2015 n'aborde pas la question de la rémunération et des avantages en nature du président du conseil d'administration de la société.

**La chambre recommande que l'ensemble des actionnaires publics de la SEML Semardel, au sens de l'article L. 1521-1 du CGCT, définissent dans le cadre du pacte d'actionnaires des principes en matière de rémunération et d'avantages en nature du président de son conseil d'administration.**

### **3.3.7 Des éléments de rémunération octroyés par les présidents du conseil d'administration successifs de la SEML Semardel à son directeur général non autorisés par le conseil d'administration de la société**

Nommé en 2005, le directeur général de la SEML Semardel, mandataire social de la société, disposait, jusqu'au début 2016, de pouvoirs d'administration encadrés par une délibération du conseil d'administration<sup>129</sup>.

L'intéressé a été démis de ses fonctions par le conseil d'administration de la SEML Semardel à la fin mars 2016. Le pacte d'actionnaires agréé fin 2015 prévoyait le réexamen des modalités d'exercice de la direction générale de la société à compter du 1<sup>er</sup> mars 2016, après que seront tirées les conclusions de l'audit décidé par le conseil d'administration de la société le 5 octobre 2015 à l'unanimité.

Sur la période examinée, le directeur général a disposé, primes et avantages compris, d'une rémunération brute moyenne annuelle de 375 303 €.

En 2014, en incluant une prime exceptionnelle de 297 826 € brut, l'intéressé a bénéficié d'une rémunération globale brute de 581 645 €, soit 0,58 M€.

En sa qualité d'administrateur de trois des filiales du groupe, l'intéressé a également bénéficié sur la période de jetons de présence.

<sup>127</sup> Procès-verbal du conseil d'administration de la SEML Semardel du 22 juin 2012.

<sup>128</sup> Un certificat de la direction juridique du groupe indique que l'intéressé a bénéficié d'un véhicule du 30 octobre 2008 au 28 août 2012.

<sup>129</sup> Délibération du conseil d'administration de la SEML Semardel du 16 septembre 2005.

**Tableau n° 15 : Rémunération globale brute du directeur général de la SEML Semardel sur la période sous revue**

En €	2011	2012	2013	2014	Moyenne
Rémunération brute mensuelle	14 680	15 540	16 375	16 984	
% augmentation annuelle	5,47%	5,86%	5,37%	3,72%	5,11%
Avantages en nature annuel (voiture et chômage) (cumul bulletin de paie)	21 120	21 657	20 882	32 056	
Prime annuelle brute sur objectif	59 000	65 755	71 996	297 826	
Régularisation prime annuelle sur objectif		6 289			
Cumul annuel (bulletin de paie)	284 939	311 984	322 645	581 645	375 303

Source : CRC à partir des décisions des présidents du conseil d'administration, des bulletins de paie de l'intéressé et des compléments apportés par la société.

Les éléments de sa rémunération ont été arrêtés par le conseil d'administration de la société à sa nomination en 2005<sup>130</sup>.

Ils prévoient une rémunération brute de base fixe annuelle de 143 000 € sur 13 mois, revalorisée annuellement depuis 2007 « sur la base de la revalorisation annuelle des salaires de la société, hors évolution individuelle », ainsi qu'en complément des dispositifs de retraite auxquels l'intéressé peut bénéficier dans le cadre de son mandat « une indemnité égale à 6 % de sa rémunération annuelle ». Sollicitée sur ce sujet, la SEML Semardel précise que cette disposition doit être « interprétée comme un complément de rémunération calculé comme indiqué dans la délibération sur la base des 12 mois incluant le mois de règlement à la date d'anniversaire du contrat d'embauche ».

Depuis 2007, l'intéressé bénéficie d'une « prime en fonction de la réalisation d'objectifs annuels fixés par le conseil d'administration et des résultats constatés par le conseil » d'un montant au maximum de 1/13 de sa « rémunération annuelle brute », portée depuis 2008 à 2/13, ce montant pouvant être majoré sur décision du conseil d'administration.

Enfin, la délibération précise que la société prend en charge sa garantie chômage de dirigeants d'entreprise, une mutuelle de société et sa garantie responsabilité professionnelle. Il dispose d'un véhicule de fonction de segment M2<sup>131</sup> et d'une prise en charge de ses frais professionnels sur la base de justificatifs.

L'examen de la rémunération du directeur général de la société appelle les observations suivantes.

Sur la période examinée, la revalorisation annuelle de sa rémunération a été arrêtée annuellement par une décision écrite des présidents successifs du conseil d'administration de la SEML Semardel.

Sur la même période, la rémunération hors prime de l'intéressé a augmenté en moyenne annuelle de 5,11 %, correspondant à la moyenne de l'évolution des rémunérations des membres du comité de direction (CODIR), selon les précisions apportées par la SEML Semardel.

La société précise que cette modalité de calcul de la revalorisation annuelle repose sur une décision du président du conseil d'administration de 6 février 2007 ainsi rédigée : « le conseil d'administration du 2 février 2007 comportait à son ordre du jour l'évolution de votre rémunération (...). Après avoir rappelé le contrat qui nous liait depuis le 16 septembre 2005 et fait le point sur les objectifs qui vous avaient été fixés, le conseil unanime a décidé de confirmer, comme prévu, une évolution de votre rémunération mensuelle à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2007 de 8,52 % égale à l'évolution moyenne des salaires des membres du comité de direction (...).

<sup>130</sup> Délibération du conseil d'administration de la SEML Semardel du 16 septembre 2005.

<sup>131</sup> Ces voitures correspondent à un volume plus grand que les compactes, ont des moteurs plus puissants et sont faites pour le transport sur de plus longues distances de cinq à six personnes. En Europe, leur taille varie en moyenne de 4,60 m à 4,85 m.

La SEML Semardel indique que *« cette disposition est venue préciser la délibération du 16 septembre 2005 et a perduré jusqu'à ce jour. Dans l'esprit [le président de l'époque] a considéré d'une part qu'il était logique de raisonner sur le Comité de Direction et non sur l'ensemble du personnel comportant deux tiers de statut ouvrier qui ont un régime à part des cadres de l'entreprise. D'autre part, le suivi de l'évolution du salaire du Directeur Général est beaucoup plus simple à partir des éléments liés au seul Comité de Direction »*.

Si la délibération du conseil d'administration précitée a bien arrêté le montant de l'évolution annuelle comme cela est mentionné dans la décision de son président, celle-ci ne précise pas les modalités de son calcul et elle ne modifie pas sa délibération précédente, si bien que le conseil d'administration de la société n'a jamais décidé formellement de cette modalité.

En conséquence, sur la période examinée, le conseil d'administration de la SEML Semardel n'a jamais décidé de l'évolution de la rémunération annuelle du directeur général. Cette revalorisation a été décidée par les présidents successifs, sans décision formelle du conseil d'administration.

Par ailleurs, la revalorisation annuelle de la rémunération des membres du CODIR relevant de décisions du directeur général de la SEML Semardel, ce dernier a défini, en pratique, la revalorisation annuelle de sa propre rémunération, attribuée par les présidents du conseil d'administration successifs, sans intervention du conseil d'administration.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ancien directeur de la SEML Semardel indique notamment que le montant de la délibération du 2 février 2007 reprend précisément le montant du courrier du président du conseil d'administration.

La chambre précise de nouveau que ni la délibération initiale de 2005 arrêtant les éléments de rémunérations du directeur général de la Semardel ni la délibération de 2007 précitée n'indiquent que la rémunération du directeur général est *« égale à l'évolution moyenne des salaires des membres du comité de direction »*.

De la même façon, les primes dont le directeur général de la société a bénéficié annuellement sur la période ont été arrêtées par une décision écrite des présidents successifs du conseil d'administration.

Ce montant s'établit pour les exercices 2011 et 2012 ainsi qu'en 2013 à 3/13<sup>ème</sup> de la rémunération brute annuelle. Ce montant dépasse le montant maximum autorisé par le conseil d'administration, soit 2/13<sup>ème</sup>, auquel il ne pouvait être dérogé que par décision expresse de ce conseil. Or aucune décision du conseil d'administration n'est intervenue pour fixer ce taux.

Enfin alors que la délibération du conseil d'administration de 2005 précitée indiquait que cette prime est fixée en fonction de la réalisation d'objectifs annuels fixés par le conseil d'administration et des résultats constatés par le conseil, aucun des procès-verbaux du conseil d'administration de la société pour la période examinée ne comporte à son ordre du jour un examen par le conseil d'administration des objectifs et des résultats du directeur général de la société. Les lettres des présidents du conseil d'administration successifs de la société arrêtant ses primes ne font référence à aucun objectif et résultat.

En 2014, le directeur général a bénéficié d'une prime exceptionnelle de 297 826 € pour l'obtention de l'arrêté préfectoral autorisant l'exploitation pour les 25 prochaines années de la décharge de Mont-Mâle<sup>132</sup>. Cette opération doit générer un investissement de 63 M€ sur la période et une valorisation du groupe de 100 M€<sup>133</sup>.

<sup>132</sup> Arrêté préfectoral du 23 janvier 2014.

<sup>133</sup> Procès-verbal du conseil d'administration de la SEML Semardel du 14 février 2014.

La lettre du président du conseil d'administration du 19 mars 2014 concernant la révision annuelle 2014 de la rémunération du directeur général et sa prime annuelle indique qu' « en date du 14 février 2014, le conseil d'administration de Semavert a délibéré à l'unanimité (...) les modalités suivantes : la prime exceptionnelle est de 12/13<sup>ème</sup> de la rémunération annuelle de l'exercice 2013, soit quatre fois la prime habituelle versée au directeur général ».

Or, le procès-verbal du conseil d'administration de la société du 14 février 2014 ne prévoit aucune modalité et aucun montant. Il indique « qu'après échange de vues, le conseil à l'unanimité de ses membres présents MM. (...), président du conseil d'administration et (...), administrateur, représentant respectivement la commune de Grigny et le Sirédôm au conseil d'administration de la SEML Semardel et la Semariv, représentée par M. (...), décide d'octroyer une prime au directeur général de la société ».

Le fait que cette « prime » a été décidée par le conseil d'administration de la Semavert et non celui de la SEML Semardel résulte d'un procès-verbal du conseil d'administration de cette dernière du 14 février 2014 mentionnant que « [le président du conseil d'administration de la SEML Semardel] propose [que le représentant de la commune de Grigny au conseil d'administration de la SEML Semardel], en sa qualité de président de la filiale bénéficiaire de cette [opération] gratifie le directeur général de la SEML Semardel ». Cette proposition n'a pas été soumise au vote du conseil d'administration de la SEML Semardel qui ne s'est donc pas expressément prononcé sur ce point.

Sollicitée sur ce sujet, la SEML Semardel indique qu' « il n'entrait pas dans la volonté tant des présidents des conseils d'administration de Semavert et de la SEML Semardel de cacher quoi que ce soit aux conseils. Une information orale a été donnée, pour autant des sujets sensibles de cette nature nécessitent une confidentialité que la mécanique juridique des SEM rend délicate ».

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le représentant du Sirédôm au conseil d'administration de la SEML Semardel et également membre du conseil d'administration de Semavert « confirme que (...) [cette prime] a été décidée en conseil d'administration de Semavert (...). Cette rémunération se justifiait au regard de l'important travail et du résultat obtenu par [le directeur général] (...) ».

Le représentant de la commune de Grigny au conseil d'administration de la SEML Semardel et président de Semavert n'a fait aucune réponse écrite sur ce point.

Le représentant de Semariv au conseil d'administration de Semavert n'a pas répondu aux observations provisoires qui lui ont été adressées par la chambre.

Il convient de relever que l'assiette prise en compte pour calculer le montant de la prime annuelle est celui du cumul des revenus bruts de l'année précédente, avantage en nature et prime de résultat comprise, garantissant d'ores et déjà pour 2015 à l'intéressé une prime de 134 226 €, selon les modalités appliquées usuellement (3/13<sup>ème</sup>).

Pourtant, la délibération de 2005 fait référence « à la rémunération annuelle brute » comme assiette, ce qui au minimum ne peut inclure l'indemnité de 6 %.

À l'initiative de la SEML Semardel, un parangonnage des rémunérations les plus élevées de la société a été réalisé par un prestataire extérieur en novembre 2015, selon une méthode prenant en compte le niveau de responsabilités et les rémunérations communiquées par la société. À cette date, le parangonnage ne pouvait intégrer la prime de résultat 2015 de l'intéressé. Cette étude n'inclut pas non plus la prime de résultat versée en 2015 au titre de l'année précédente.

Au total, le parangonnage paraît peu opérant : le montant de 281 900 € de salaire global utilisé dans cette étude est à rapprocher du montant de 581 645 € en 2014 et 420 210 €, en 2015, toute prime et avantage en nature compris<sup>134</sup>.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ancien directeur général de la SEML Semardel fait notamment valoir que « Pour pondérer l'année 2015, le calcul suivant a été fait : Montant mensuel brut de 17 622 € X 13 = 229,1 K€, prime traditionnelle : 3/13<sup>ème</sup> de 229,1 K€ = 52,9 K€. Soit un total global de 281,9K€ qui a été porté à la connaissance (...) pour le parangonnage de la rémunération du directeur général ».

La chambre note que cette méthode de calcul n'intègre ni les avantages en nature ni l'indemnité annuelle de 6 % dont l'intéressé bénéficie contractuellement en plus de la prime « traditionnelle » de 3/13<sup>ème</sup>.

**Tableau n° 16 : Parangonnage de la rémunération du directeur général de la société réalisée à la demande de la SEML Semardel (rémunération brute 2015)**

IDENTIFICATION		SALAIRE DE BASE			SALAIRE DE BASE + VARIABLE					SALAIRE GLOBAL		
Fonction	Points LDA	Société		Marché	Société		Marché		Impact Salaire	Société		Marché
		Titulaire	Base	Niveau	Titulaire	Niveau	Titulaire	Niveau		Titulaire	Niveau	
		Base	k euros	%	Bonus	B+B	k euros	%		Esp	k euros	%
DIRECTEUR GÉNÉRAL GROUPE	1132	229,1	244,8	-6,4%	52,9	281,9	292,8	-3,5%	281,9	281,9	301,9	-6,3%

Source : Altedia. Le salaire de base correspond au salaire annuel fixe garanti, augmenté de toutes les primes fixes (ancienneté, vacances, etc.). Le salaire de base + variable inclut les gratifications, bonus sur objectifs. Le salaire global inclut le salaire de base, les bonus, l'intéressement et les participations et des compléments apportés par la société.

Par comparaison avec la politique mise en place par l'État en matière de rémunération pour le secteur public national en 2012<sup>135</sup>, en 2014, le montant de la rémunération du directeur général de la SEML Semardel dépassait de 29,25 % le plafond annuel brut de 450 000 € de la rémunération fixe et variable des dirigeants, notamment mandataires sociaux, d'un certain nombre d'établissements et entreprises publiques nationales<sup>136</sup>, y compris le cas échéant, le montant des jetons de présence perçus par les intéressés en tant qu'administrateurs des filiales, par ailleurs approuvés par la tutelle des entreprises concernées.

Si aucune disposition législative à ce jour n'est venue encadrer la rémunération des mandataires sociaux des entreprises publiques locales, rien n'interdit aux collectivités locales qui s'administrent librement dans le cadre de la loi en application de l'article 72 de la Constitution de faire preuve à la fois de modération et de transparence sur les rémunérations des mandataires sociaux des entreprises publiques locales.

Le pacte d'actionnaires prévoit désormais que le comité de recrutement et des rémunérations formule un avis notamment « sur les niveaux de rémunération (et en cas d'évolution significative de celles-ci en cours d'exercice) pour ce qui concerne le directeur général (...) »<sup>137</sup>.

<sup>134</sup> Bulletins de paie de l'intéressé.

<sup>135</sup> Décret n°2012-915 du 26 juillet 2012 relatif au contrôle de l'État sur les rémunérations des dirigeants des entreprises publiques relevant de l'État. Le secteur public local n'a pas concerné.

<sup>136</sup> Décret n°2012-915 du 26 juillet 2012 relatif au contrôle de l'État sur les rémunérations des dirigeants des entreprises publiques relevant de l'État.

<sup>137</sup> Pacte d'actionnaires.

Le directeur général de la SEML Semardel a été démis de ses fonctions par le conseil d'administration du 17 mars 2016 avec effet au 1<sup>er</sup> avril. Dès lors que l'intéressé disposant d'une présence supérieure à 8 années dans ses fonctions, la délibération du conseil d'administration de SEML Semardel de 2005 prévoyait une indemnité de 34 mois de rémunération sur la base des « 12 derniers mois bruts, hors avantage en nature et hors la contribution de 6 % », sauf cas de révocation justifiée par des circonstances graves.

À la mi-2016, la liquidation de cette indemnité, confiée à un prestataire extérieur, n'était pas achevée.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ancien directeur général de la SEML Semardel fait également valoir que sur la période 2005 à 2015 correspondant à son mandat, l'action Semardel a augmenté de 3 000 % ; il souligne également la création de 250 emplois, la multiplication par deux du chiffre d'affaires et le maintien du prix du traitement pour l'incinération et sa baisse pour le tri des collectes sélectives.

### 3.4 La gouvernance du groupe Semardel mise en place par la SEML Semardel

#### 3.4.1 L'activité de la SEML Semardel centrée sur le pilotage de ses filiales opérationnelles

À l'occasion du rachat par la société d'actifs du CDR, deux modèles possibles de « *gestion du futur ensemble constitué par le Sirédom, la SEML Semardel et les trois sociétés* », ont été présentés en avril 2001 aux actionnaires publics amenés à se prononcer sur ces acquisitions : soit le maintien de filiales spécialisées, soit la réintégration au sein de la SEML Semardel de toute ou partie des activités des filiales acquises.

Il avait été annoncé que seront étudiés les « *avantages et inconvénients des deux formules au regard de plusieurs paramètres : gestion du personnel, transparence des comptes, fiscalité, management etc.* »<sup>138</sup>.

Dans l'hypothèse où les filiales seraient maintenues, le « *schéma de gestion stratégique et financière de l'Écosite* » prévoyait que la SEML Semardel définirait la politique de ses filiales dans l'intérêt des membres du Sirédom, coordonnerait les investissements nécessaires à une valorisation optimale des déchets des communes et des DIB et encaisserait les dividendes de ses filiales pour en faire bénéficier les communes du Sirédom par une réduction du coût du traitement<sup>139</sup>.

Quelle que soit la formule juridique finale qui devait être retenue, il était prévu que la SEML Semardel et les trois sociétés acquises devraient être dotées d'outils et de services communs pour tirer pleinement partie des économies d'échelle et favoriser les synergies<sup>140</sup>.

La SEML Semardel n'a pas été en mesure de produire à la chambre d'études examinant les avantages et inconvénients des deux schémas d'organisation qui avaient été évoqués devant les actionnaires.

<sup>138</sup> Présentation du projet de contrat de cession des actions des sociétés PSE, Cel et Saer à la SEML Semardel pour la maîtrise des activités de l'Écosite de Vert-le-Grand, avril 2001.

<sup>139</sup> Présentation du projet de contrat de cession des actions des sociétés PSE, CEL et Saer à la SEML Semardel pour la maîtrise des activités de l'Écosite de Vert-le-Grand, avril 2001.

<sup>140</sup> Source : Présentation du projet de contrat de cession des actions des sociétés PSE, Cel et Saer à la SEML Semardel pour la maîtrise des activités de l'Écosite de Vert-le-Grand, avril 2001.

Dès décembre 2001<sup>141</sup>, le conseil d'administration de la SEML Semardel a décidé du maintien de l'existence des trois sociétés acquises et organisé les principes de composition de l'actionnariat et de gouvernance de ces sociétés.

Ainsi, afin de se conformer aux dispositions de l'article L. 225-1 du code de commerce qui prévoit alors que le nombre d'associés au capital d'une société anonyme ne peut être inférieur à sept, des conventions de prêt de consommation d'une action ont été mises en place.

En 2005, à l'occasion du recrutement du directeur général de la société, un document de travail réalisé pour le bureau du 9 septembre 2005 à l'initiative du président du conseil d'administration a prévu « *une organisation interne du groupe plus décentralisée* », repositionnant le rôle de la SEML Semardel<sup>142</sup>.

En 2010, l'organisation en filiales de la SEML Semardel a été confirmée et confortée par la décision de son conseil d'administration de mettre en œuvre son plan de développement au travers de sociétés de projets, y compris pour les projets n'associant aucun partenaire extérieur à la société. Sur ce sujet, la SEML Semardel n'a produit aucun document présentant une analyse comparée de différents schémas d'organisation possibles et explicitant l'intérêt du recours systématique à la création d'une société pour le développement de toute nouvelle activité du groupe.

Dans ce cadre d'organisation, la SEML Semardel exerce pour les différentes sociétés du groupe la direction générale et elle regroupe les fonctions supports. À ce titre, une convention de prestation de services entre la société et ses trois principales filiales existe depuis 2006<sup>143</sup>.

En revanche, la SEML Semardel n'exerce aucune des activités opérationnelles prévues par son objet social, si ce n'est une activité de négoce. En effet, « *toutes [les] opérations tendant à l'élimination des déchets* » (...) tels que prévues par ses statuts, « *et notamment les opérations de collecte, transport, stockage, tri et traitement nécessaires à la récupération des éléments et matériaux réutilisables* » sont réalisées par l'intermédiaire de ses filiales. Il en est de même des prestations de conseils aux collectivités, également prévues par ses statuts.

Depuis l'origine, les prestations réalisées par la SEML Semardel pour le compte du Sirédom, son actionnaire principal, dans le cadre du bail emphytéotique administratif, le sont par ses filiales, principalement la Semariv, exploitant du centre intégré de traitement des déchets (CITD), avec l'accord du Sirédom.

Le rachat en 2001 par la SEML Semardel de cette société, créée spécifiquement par son précédent propriétaire pour exploiter le CITD pour le compte de la Semardel<sup>144</sup>, n'a pas conduit à sa disparition. Celle-ci aurait simplifié les conditions d'exécution de ses engagements contractuels avec le Sirédom prévus par le contrat d'acquisition des sociétés du groupe Saged en 2001.

Le rôle et la place de la SEML Semardel dans le groupe qu'elle constitue avec ses filiales ont été mentionnés dans le pacte d'actionnaires agréé fin 2015. Ce dernier indique que la SEML Semardel « *assure un rôle de holding avec des missions d'assistance et de contrôle des filiales ainsi que des missions d'études et une activité de négoce pour le groupe. Elle porte le CITD et refacture à ce titre les prestations de traitement des déchets du Sirédom* »<sup>145</sup>.

<sup>141</sup> Procès-verbal du conseil d'administration de la SEML Semardel du 21 décembre 2001.

<sup>142</sup> Document du président du conseil d'administration de la SEML Semardel (...) intitulé « Document de travail pour le bureau de la SEML Semardel du 9 septembre 2005 ». La chambre rappelle que les bureaux de la SEML Semardel ne font pas l'objet de compte rendu.

<sup>143</sup> Convention de prestation de services du 2 janvier 2006 entre la SEML Semardel et les sociétés Cel (Semavert), PSE (Semariv) et Saer (Semaer).

<sup>144</sup> Source : Présentation du projet de contrat de cession des actions des sociétés PSE, Cel et Saer à la SEML Semardel pour la maîtrise des activités de l'Écosite de Vert-le-Grand, avril 2001.

<sup>145</sup> Pacte d'actionnaires.

**Tableau n° 17 : Structure du chiffre d'affaires de la SEML Semardel  
sur la période 2011-2014**

En K€ et en %	2011		2012		2013		2014	
CA en K€	26 324	100,00 %	31 689	100,00 %	34 420	100,00 %	34 640	100,00 %
Production vendue	1 655	6,29 %	2 816	8,89 %	3 441	10,00 %	3 495	10,09 %
Ventes des métaux	86	0,33 %	221	0,70 %	160	0,46 %	130	0,37 %
Ventes de cellulose	633	2,41 %	1 641	5,18 %	2 460	7,15 %	2 570	7,42 %
Ventes de plastiques	913	3,47 %	901	2,84 %	770	2,24 %	746	2,15 %
Ventes des aluminiums	22	0,09 %	53	0,17 %	52	0,15 %	49	0,14 %
Prestation de traitements	21 175	80,44 %	22 811	71,99 %	22 596	65,65 %	22 546	65,09 %
Prestation de tri	2 990	11,36 %	4 736	14,95 %	4 028	11,70 %	3 854	11,12 %
Prestation d'incinération	18 092	68,73 %	17 848	56,32 %	18 342	53,29 %	18 097	52,24 %
Prestation d'enfouissement	93	0,35 %	227	0,72 %	226	0,66 %	595	1,72 %
Prestation d'assistance	3 480	13,22 %	4 229	13,35 %	5 183	15,06 %	5 971	17,24 %
Frais d'assistance Holding	3 480	13,22 %	4 229	13,35 %	5 183	15,06 %	5 971	17,24 %
Prestations annexes	14	0,05 %	1 832	5,78 %	3 200	9,30 %	2 629	7,59 %
Divers produits annexes		0,00 %	1 081	3,41 %	2 578	7,49 %	2 277	6,57 %
Locations diverses	14	0,05 %	14	0,04 %	14	0,04 %	62	0,18 %
Mise à disposition de personnel		0,00 %	737	2,32 %	609	1,77 %	290	0,84 %

Source : SEML Semardel.

Par référence aux distinctions introduites par l'administration fiscale<sup>146</sup>, la SEML Semardel peut être qualifiée d'holding « animatrice », participant de manière active à la conduite de la politique du groupe et au contrôle de ses filiales, sans exercer d'activité opérationnelle significative, par opposition à une holding classique dont l'activité unique est limitée à la gestion des participations financières.

Dans ce cadre, le conseil d'administration de la SEML Semardel prend les orientations et décisions stratégiques pour l'ensemble des entités du groupe, notamment en matière d'investissements et de participations. Il examine chaque année les budgets et comptes de l'ensemble des sociétés du groupe. Les conseils d'administration de chacune des sociétés du groupe « déclinent les politiques définies en conseil d'administration pour les métiers de chaque filiale »<sup>147</sup>.

Au sens du code général des collectivités territoriales, la SEML Semardel n'exerce de manière significative aucune activité opérationnelle pourtant prévue par son objet social.

L'organisation mise en place par le conseil d'administration de la SEML Semardel à compter de 2001 n'est pas sans incidence pour les collectivités et leurs groupements publics actionnaires. Ces actionnaires publics de la société d'économie mixte sont privés de leurs pouvoirs d'administration et de contrôle prévus par le code général des collectivités territoriales sur les activités réalisées par la société par l'intermédiaire de ses filiales. Or depuis 2001, toutes les opérations de développement de la SEML Semardel ont été réalisées par l'intermédiaire de ses filiales.

<sup>146</sup> BOI-ENR-DMTG-10-20-40-10-20140217, n° 50, concernant l'article 787 C du code général des impôts.

<sup>147</sup> Source : tableau de bords des instances de pilotage du groupe SEML Semardel réalisé dans le cadre de l'évaluation responsabilité sociétale de l'entreprise du groupe.

Au regard des remarques de la direction générale des collectivités locales relative à un démembrement excessif de l'objet social d'une SEML au risque de la cantonner au rôle d'une simple holding financière, la SEML Semardel a produit une note de ses conseils juridiques rappelant notamment que *« selon la doctrine, une prise de participation financière indépendamment de la réalisation de toute activité opérationnelle et dans une finalité exclusivement financière n'entre pas dans le champ des compétences des collectivités territoriales, et partant des SEM, dont la compétence est limitée à celles de leurs actionnaires »*<sup>148</sup>. Dans la mesure où la SEML Semardel *« assure l'unité de direction de filiales, les assiste et les contrôle, dans leurs activités de collecte, traitement et de valorisation des déchets ménagers et déchets d'activité économique, (...) son activité n'est pas comparable à celle d'une holding dont l'objet social se limiterait à gérer des participations financières dans les filiales »*<sup>149</sup>.

Le pacte d'actionnaires n'évoque pas l'organisation future du groupe ni les modalités de contrôle de ses actionnaires sur les filiales du groupe.

Dans sa réponse aux observations provisoires, la Semardel conteste l'analyse de la chambre faisant notamment valoir que *« quelle que soit la qualification retenue [...] (le terme de « holding » n'étant pas utilisé par la réglementation), il est incontestable que Semardel ne constitue pas une « coquille vide », mais exerce des activités opérationnelles relevant de son objet social »*.

La chambre rappelle que le pacte d'actionnaires paraphé par le président du conseil d'administration de la SEML Semardel décrit précisément l'étendue des activités opérationnelles de la SEML Semardel en ces termes : elle *« assure un rôle de holding avec des missions d'assistance et de contrôle des filiales ainsi que des missions d'études et une activité de négoce pour le groupe. Elle porte le CITD et refacture à ce titre les prestations de traitement des déchets du Sirédom »*<sup>150</sup>. La SEML Semardel n'y est pas décrite comme exerçant des activités opérationnelles significatives.

### **3.4.2 L'absence de contrôle des collectivités et groupements publics actionnaires sur la création de filiales et les prises de participations du groupe Semardel**

À l'exception de Seve, société conjointe créée par le groupe Semardel avec son partenaire allemand, MVV Umwelt GmbH, le groupe Semardel est propriétaire de l'intégralité du capital de ses filiales et sous filiales.

Sur la période 2011 à 2014, la SEML Semardel a créé trois filiales en propre (Semathec, Sematerre, Semapro), elle a racheté les parts de son partenaire dans sa filiale SVDM, elle a créé une filiale en partenariat (Seve) et elle a acquis une participation dans une société coopérative d'intérêt collectif (SCIC). Toutes ces opérations ont été décidées par le conseil d'administration de la société d'économie mixte.

Le conseil d'administration de la SEML Semardel avait également autorisé une prise de participation dans une autre société d'économie mixte société d'économie mixte par l'intermédiaire de sa filiale de premier rang, Semapro. Cette opération n'a pas abouti<sup>151</sup>.

<sup>148</sup> Jean-François Bizet, *Entreprises publiques locales : SEM., SPL, SPS, Lamy 2<sup>ème</sup> Édition, 2012, p. 198.*

<sup>149</sup> Note du 25 novembre 2015.

<sup>150</sup> Pacte d'actionnaires.

<sup>151</sup> Statuts portant création de (...) en date du 4 mars 2014.

Pour toutes ces filiales, sous filiales ou prises de participations, que ces opérations soient conduites directement par la SEML Semardel ou indirectement par l'intermédiaire de sociétés de son groupe, la SEML Semardel n'a pas été en mesure de produire une délibération des collectivités et groupements de collectivités représentés à son conseil d'administration, comme le prévoit *a minima* et de manière non équivoque pour les filiales et participations de premier rang, l'article L. 1524-5 du CGCT. En effet, celui-ci dispose que « *toute prise de participation d'une société d'économie mixte locale dans le capital d'une société commerciale fait préalablement l'objet d'un accord exprès de la ou des collectivités territoriales et de leurs groupements actionnaires disposant d'un siège au conseil d'administration (...)* ».

Cette situation irrégulière résulte notamment de façon directe du choix du conseil d'administration de la SEML Semardel en 2001, jamais remis en cause depuis, de privilégier une organisation de la société et son développement par l'intermédiaire de filiales directes ou indirectes.

Toutefois, toutes les décisions de création de filiales ou de prises de participation indirectes étant fondées sur des décisions du conseil d'administration de la SEML Semardel, rien ne lui interdisait de solliciter formellement ses actionnaires, autant pour des questions de sécurité juridique que de transparence.

La chambre rappelle que cette disposition du code général des collectivités territoriales vise à permettre aux collectivités et groupements actionnaires de s'assurer qu'une prise de participation ou une création de filiale n'emporte pas de risques financiers pour leurs budgets et *in fine* pour leurs contribuables.

Le pacte d'actionnaires agréé fin 2015 a pris acte de l'architecture du groupe, des filiales créées et de la participation dans Seve. Il acte également la création future des sociétés Semabio et Semasol. En revanche, il ne valide pas la participation mineure de Semathec dans la SCIC Gâtinais Bois Énergie.

Par ailleurs, le pacte d'actionnaires n'évoque pas les modalités d'association des actionnaires publics à la création de nouvelles filiales ni à des prises de participations futures qui seraient rendues nécessaires par la signature de partenariats avec des investisseurs extérieurs, dans le cadre des dispositions de l'article L. 1524-5 du CGCT.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le Sirédom indique notamment qu'il « *veillera pour l'avenir à s'assurer que l'éventuelle création de toute nouvelle entité juridique du groupe lui soit préalablement soumise* ».

### **3.4.3 Une organisation porteuse de risques**

#### **3.4.3.1 Des élus locaux actionnaires des filiales par des conventions de prêt de consommation d'une action**

Depuis décembre 2001<sup>152</sup>, date à laquelle le conseil d'administration de la SEML Semardel a décidé de maintenir les trois sociétés acquises auprès du CDR qui disposaient d'un statut de société anonyme, il a également mis en place des conventions de prêt de consommation d'une action afin de satisfaire au nombre minimum d'actionnaires, alors de sept, prévu par l'article L. 225-1 du code de commerce.

<sup>152</sup> Procès-verbal du conseil d'administration de la SEML Semardel du 21 décembre 2001.

Régi par les articles 1892 et suivants du code civil, ce contrat de prêt emporte transfert de la propriété de l'action avec tous les droits attachés, droit de vote et droit de dividendes, comme le précise la délibération précitée et les conventions mises en place. En pratique toutefois, sur la période examinée, selon les états produits par la SEML Semardel, aucun titulaire d'une convention de prêt de consommation d'action n'a perçu de dividendes des filiales en ayant distribuées.

Le dispositif mis en place par le conseil d'administration prévoit que peuvent bénéficier de conventions de prêts d'une action les salariés de la société (dont en pratique le directeur général), des personnes physiques extérieures (dont en pratique des administrateurs de la SEML Semardel, élus locaux ou non mandataires sociaux, personne qualifiée) et des personnes morales (en pratique les filiales de la SEML Semardel).

Il prévoit également que le prêt est consenti pour la durée du mandat de représentant permanent et/ou d'administrateur de l'emprunteur.

Sur la période examinée, neuf personnes physiques<sup>153</sup> et deux personnes morales disposent d'une ou plusieurs conventions de prêt de consommation d'actions.

Au 31 décembre 2014, parmi les personnes physiques bénéficiaires d'une convention de prêts de consommation d'une action, quatre sont des représentants ou d'anciens représentants permanents d'actionnaires au conseil d'administration de la SEML Semardel dont trois élus locaux, l'un des deux représentants permanents du Sirédom pour les SA Semavert et Semariv, le représentant de la commune de Grigny pour la SA Semavert, le représentant du SIOM de la Chevreuse de 2011 à 2014, ainsi que l'ancien représentant de la CCI de l'Essonne de 1989 à 2011 pour les SA Semaer et Semavert.

La phase de contradiction avec la chambre a mis en évidence que la convention de prêt de consommation d'une action attribuée par la SEML Semardel au représentant de la commune d'Épinay-sur-Orge n'avait pas été signée par l'intéressé, qui a précisé à la chambre qu'il « *n'a pas l'intention de la signer* ».

Le directeur général de la SEML Semardel ainsi qu'un salarié également directeur général (mandataire social) d'une des filiales de premier rang, bénéficient également de ce dispositif.

Toutes ces conventions s'appuient sur une décision du conseil d'administration de la SEML Semardel conformément aux dispositions du code de commerce et de l'article 14 de ses statuts, sauf celles dont bénéficie son directeur général, décidées par le seul président du conseil d'administration de l'époque.

À l'occasion de la réorganisation des participations au sein du groupe en 2013<sup>154</sup>, ce dispositif a de nouveau été expertisé sur le plan juridique par la SEML Semardel<sup>155</sup>. Cette expertise souligne notamment un point de fragilité. Pour que le transfert de propriété d'une action soit considéré comme effectif, tous les droits y afférents doivent être transférés, en l'espèce le droit à percevoir un dividende, auquel le bénéficiaire ne peut donc juridiquement renoncer.

---

<sup>153</sup> Un dixième en 2011 est décédé.

<sup>154</sup> Procès-verbal du conseil d'administration du 12 décembre 2013.

<sup>155</sup> Consultation du Professeur (...).

Par ailleurs, la doctrine est divisée sur la possibilité pour une société d'accorder à un administrateur ou mandataire social un tel prêt au motif qu'il n'est pas compatible avec les dispositions de l'article L. 225-43 du code de commerce. Celui-ci dispose qu'« à peine de nullité du contrat, il est interdit aux administrateurs autres que les personnes morales de contracter, sous quelque forme que ce soit, des emprunts auprès de la société, de se faire consentir par elle un découvert, en compte courant ou autrement, ainsi que de faire cautionner ou avaliser par elle leurs engagements envers les tiers (...). La même interdiction s'applique au directeur général, aux directeurs généraux délégués et aux représentants permanents des personnes morales administrateurs. Elle s'applique également au conjoint, ascendants et descendants des personnes visées au présent article ainsi qu'à toute personne interposée ».

En pratique, compte tenu de la position de la doctrine, les sociétés évitent ce dispositif et elles ont recours à des sociétés tierces<sup>156</sup>.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le représentant du Sirédom depuis 2005 au conseil d'administration de la SEML Semardel indique notamment « qu'il aurait été favorable de procéder à l'acquisition en [son] nom propre d'actions des filiales des SA Semariv et Semavert ».

Dans sa réponse aux observations provisoires, le représentant de la commune de Grigny au conseil d'administration de la SEML Semardel et également président de plusieurs filiales fait notamment valoir la réponse ministérielle<sup>157</sup> sur l'interprétation de l'article 106 de la loi du 24 juillet 1966 pour le recours au prêt de consommation d'actions qui indique notamment que « (...) Sous réserve de l'appréciation souveraine des cours et tribunaux, une convention de mise à disposition des actions est valide si elle se soumet aux mécanismes du prêt à consommation. Une telle convention n'apparaît pas, sous les mêmes réserves, contraire aux dispositions de l'article 106 de la loi du 24 juillet 1966 ».

Depuis la mise en place de ce dispositif en 2001, deux modifications législatives sont intervenues permettant d'envisager son réexamen sans modification des objectifs recherchés: la réduction à deux du nombre d'actionnaires minimum présents au capital d'une société anonyme<sup>158</sup> et la possibilité de désigner des administrateurs non actionnaires<sup>159</sup>. En outre les sociétés anonymes concernées pourraient être transformées en sociétés par actions simplifiées (SAS).

Le pacte d'actionnaires agréé fin 2015 n'évoque pas cette question.

### 3.4.3.2 Les risques juridiques liés à la présence d'élus locaux dans les filiales du groupe

Au 31 décembre 2014, le groupe Semardel est composé de trois sociétés anonymes (SA) et de six sociétés par actions simplifiées (SAS), en sus de la société mère, société d'économie mixte locale (SEML).

Les sociétés anonymes sont administrées par un conseil d'administration de six à sept membres selon les sociétés. Les fonctions de président du conseil d'administration et de directeur général sont dissociées.

<sup>156</sup> Code de commerce, Code Dalloz, commentaire sous l'article. L. 225-43.

<sup>157</sup> N° 26594. JO Sénat, 26 octobre 2000.

<sup>158</sup> Ordonnance n° 2015-1127 du 10 septembre 2015 portant réduction du nombre minimal d'actionnaires dans les sociétés anonymes non cotées.

<sup>159</sup> La loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie a supprimé l'obligation faite aux administrateurs de détenir au moins une action de leur société, appelée action de garantie, en prévoyant que seuls les statuts peuvent le leur imposer (article L. 225-25, alinéa 1 du code de commerce).

Les sociétés par actions simplifiées sont administrées par un président, mandataire social de la société, assisté d'un directeur général disposant des mêmes pouvoirs. Le directeur général de la SEML Semardel est présent dans chacune des filiales de premier rang à divers titres.

Au 31 décembre 2014, sous réserve d'inventaire, cinq élus ou anciens élus des collectivités et groupements publics actionnaires présents au conseil d'administration de la SEML Semardel occupent une ou plusieurs fonctions dans les filiales du groupe Semardel. Il s'agit des représentants ou anciens représentants de Grigny, de Sainte-Geneviève-des-Bois, du Sirédom, du SIOM Vallée de Chevreuse et du département de l'Essonne.

Les intéressés sont présents dans les filiales à divers titres, soit en qualité de représentant d'une société du groupe Semardel, soit de bénéficiaire d'une convention de prêt de consommation d'une action.

Le représentant de la commune de Grigny cumule quatre fonctions : il est ainsi d'administrateur de Semariv, président du conseil d'administration de la SA Semavert et président des SAS Sematerre et SVDM.

Le représentant de la commune de Sainte-Geneviève-des-Bois jusqu'au printemps 2014 a également cumulé jusqu'à quatre fonctions : administrateur des SA Semariv et Semavert et président des SAS Semapro et Semathec.

Le représentant du département de l'Essonne de fin 2013 au printemps 2015 cumule depuis le printemps 2014 trois fonctions d'administrateur des SA Semariv, Semaer et Semavert.

L'un des représentants du Sirédom a cumulé deux fonctions d'administrateurs des SA Semariv et Semavert. Le représentant du SIOM de la Chevreuse jusqu'en 2014 a également été administrateur de la SA Semariv.

Par ailleurs le représentant de la commune de Morigny-Champigny à l'assemblée générale des actionnaires de la SEML Semardel a été administrateur en 2011 et 2012 de la SA Semariv comme représentante de la SA Semaer<sup>160</sup>.

À sa nomination en 2006 à la présidence de PSE (devenue Semariv), exploitant du centre de traitement des déchets en 2006, le représentant de la communauté d'agglomération du Val d'Orge (CAVO) au sein du Sirédom, a démissionné de ses fonctions de vice-président de ce syndicat mais est resté membre de son comité syndical jusqu'en 2008<sup>161</sup>. L'intéressé n'est plus président de Semariv depuis avril 2015<sup>162</sup>.

Cette situation résulte de l'organisation adoptée par le conseil d'administration en décembre 2001<sup>163</sup> en même temps qu'il décidait de la pérennisation des filiales acquises.

Après prise en compte des « préconisations » de ses conseils sur les risques de prise illégale d'intérêt - *« il importe que les élus soient particulièrement prudents et vigilants, et ne doivent en aucun cas connaître des dossiers qui pourraient intéresser leur collectivité et la société dans laquelle ils sont représentants permanents d'une personne morale »* -, le conseil d'administration a conclu qu'*« il ne semble pas concevable d'envisager les compositions de conseils d'administration dans les sociétés acquises sans la présence d'élus »*.

<sup>160</sup> La commune de Morigny-Champigny a dissocié les fonctions de représentant de la collectivité au conseil d'administration de la SEML Semardel de celle de représentant à l'assemblée générale des actionnaires, fonctions occupées par deux élus différents de la commune.

<sup>161</sup> Réponse du Sirédom au questionnaire de la chambre.

<sup>162</sup> Note de l'intéressé de 12 novembre 2015 et pièces afférentes produite par la SEML Semardel.

<sup>163</sup> Procès-verbal du conseil d'administration de la Semardel du 21 décembre 2001.

En 2002, une note d'un prestataire extérieur du Sirédom adressée à l'un des membres de son conseil syndical, également administrateur de la SEML Semardel indiquait que les dispositions de l'article L. 1524-5 du CGCT « *ne saurait s'appliquer au représentant d'une SEML au conseil d'administration ou de surveillance d'une société anonyme dont cette SEM est administrateur ou membre du conseil d'administrateur* »<sup>164</sup>.

En 2013, à l'occasion du réexamen de la gouvernance du groupe, un nouvel examen de la situation des élus a été réalisé et un professeur d'université sollicité, qui a conclu à l'absence de risques pour les élus locaux présents dans les filiales, comme actionnaire, administrateur ou présidents de filiale.

Or, comme cela a été précédemment indiqué, si rien n'interdit à un élu administrateur de la société d'économie mixte locale, société mère, d'occuper des fonctions similaires dans le conseil d'administration d'une filiale ou plus généralement dans ses organes dirigeants, l'élu membre de la filiale n'est plus considéré comme mandataire de la collectivité actionnaire de la société d'économie mixte locale.

À ce titre, il n'est plus protégé en matière de responsabilité civile et pénale par les dispositions de l'article L. 1524-5 du CGCT. Il devient par conséquent administrateur de droit commun et il est donc soumis au régime de responsabilité civile et pénale de droit commun. De surcroît, les dispositions du code électoral qui prohibent, sous peine d'inéligibilité ou d'incompatibilité, le cumul de la qualité d'entrepreneur de services des collectivités territoriales ou de leurs groupements avec un mandat électif trouvent à s'appliquer à l'élu exerçant des activités dans les filiales d'une société d'économie mixte locale<sup>165</sup>.

Le caractère limitatif des fonctions pouvant bénéficier des dispositions spécifiques de l'article L. 1524-5 du CGCT a été rappelé par la circulaire de la direction des affaires criminelles et des grâces relatives à la présentation des principales infractions susceptibles d'être commises au sein des sociétés d'économie mixte<sup>166</sup>.

Le pacte d'actionnaires agréé fin 2015 n'évoque pas cette question.

**La chambre recommande qu'aucun élu ne soit présent dans les filiales et sous filiales du groupe Semardel.**

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le Sirédom indique « *prend[re] acte de la recommandation (...) portant sur l'absence de tout élu dans les instances délibératives des filiales et sous-filiales du groupe* ».

### **3.4.4 Des rémunérations perçues par les élus non transparentes à encadrer par les collectivités et groupements actionnaires**

Les élus présents dans les filiales et sous filiales du groupe perçoivent deux types de rémunération : des jetons de présence en qualité d'administrateur et une rémunération en qualité de président d'une filiale ou sous filiale.

Toutes les filiales du groupe sont concernées à l'exception de la filiale conjointe créée par le groupe Semardel avec son partenaire allemand MVV Umwelt GmbH, la société Seve<sup>167</sup>, administrée sans présence d'élus locaux dans les instances de gouvernance.

<sup>164</sup> Note du prestataire extérieur du 11 février 2002 adressé au Sirédom.

<sup>165</sup> Articles L. 207, L. 231 et L. 343 du code électoral.

<sup>166</sup> Bulletin officiel du ministère de la justice n° 89, CRIM 2003-02 du 12 février 2002 – Présentation des principales infractions susceptibles d'être commises au sein des sociétés d'économie mixtes locales – Orientation de politiques pénales.

<sup>167</sup> Article 12 des statuts de la société.

Les présidents de filiales disposent d'une carte affaire ou bien ils sont remboursés de leur frais en tant que de besoin. Ils disposent de téléphones portables et de matériel informatique.

Au regard de la réglementation, la perception par les élus de jetons de présence et de rémunérations ou d'avantages particuliers dans les filiales et sous filiales du groupe ne relèvent pas de l'article L. 1524-5 du CGCT. Par ailleurs, les rémunérations perçues ne sont pas soumises au plafond du cumul des rémunérations auquel sont soumis les élus dans le cadre de leurs mandats, y compris la présidence d'une société d'économie mixte<sup>168</sup>.

Sur la période examinée, les filiales du groupe Semardel ont distribué pour 13 800 € de jetons de présence dans les trois filiales dotées d'un statut de société anonyme, dont 6 800 € à des élus ou anciens élus (hors M. (...), ancien élu de la CCI de l'Essonne).

Le montant de jetons de présence dans les trois sociétés anonymes filiales de premier rang a été défini par des délibérations des filiales en 2001 à raison de 84 € par séance de conseil d'administration. Ce montant a été porté à 100 € en 2008. La SEML Semardel n'a produit aucune délibération à ce sujet pour la Semavert.

Sur la période 2011/2014, les rémunérations brutes versées par le groupe Semardel dans ses filiales et sous filiales se sont élevées à 495 569 €, dont 404 640 € au profit d'élus ou anciens élus locaux. Notamment, le premier président de la SEML Semardel à sa création et représentant de la commune de Grigny depuis cette date à son conseil d'administration a reçu une rémunération brute s'élevant à un montant total de 198 068 € sur quatre années, et l'un de ses anciens présidents à deux reprises, représentant de la commune de Sainte-Geneviève-des-Bois de 1995 à 2014 a reçu une rémunération brute d'un montant total de 83 860 € sur trois années<sup>169</sup>.

Comme indiqué précédemment, à sa nomination en 2006 à la présidence de PSE (devenue Semariv), exploitant du CITD en 2006, le représentant de la communauté d'agglomération du Val d'Orge (CAVO) au sein du Sirédom a démissionné de ses fonctions de vice-président du Sirédom mais il est resté membre du comité syndical du Sirédom jusqu'en 2008. L'intéressé n'est plus président de Semariv depuis avril 2015<sup>170</sup>.

**Tableau n° 18 : Rémunération brute des présidents de filiales et sous filiales sur la période sous revue**

En €	2011	2012	2013	2014	Total
(...) RP, puis ancien RP de Sainte-Geneviève-des-Bois au conseil de la SEML Semardel	-	27 371	32 845	23 645	83 860
(...) Ancien représentant de la communauté d'agglomération du Val d'Orge au Sirédom	31 020	31 020	31 020	29 651	122 711
(...) RP de Grigny au conseil d'administration de la SEML Semardel	48 384	48 384	48 384	52 916	198 068
(...) RP, puis ancien RP de la CCI de l'Essonne au conseil d'administration de la SEML Semardel	15 660	25 090	25 090	25 090	90 929
Total	95 064	131 864	137 338	131 303	495 569

Source : SEML Semardel. RP : représentant permanent.

<sup>168</sup> Articles L. 2123-20, L. 3123-18, L. 4135-18 et L. 5211-12 du CGCT.

<sup>169</sup> Président du conseil d'administration de la SEML Semardel de novembre 1995 au 7 juillet 2000 et de juin 2007 à février 2012.  
Source : SEML Semardel.

<sup>170</sup> Note de l'intéressé de 12 novembre 2015 et pièces afférentes produites par la SEML Semardel.

Depuis décembre 2013<sup>171</sup>, le montant des rémunérations des présidents des filiales et sous-filiales est encadré par une décision qui prévoit également un plafonnement des rémunérations en cas de cumul. Depuis 2014, les rémunérations des présidents des filiales directes ou indirectes sont versées par la SEML Semardel et refacturées aux entités concernées. En 2012, toutes les filiales de premier rang à statut de société anonyme avaient délibéré sur un même montant<sup>172</sup>. Auparavant les rémunérations relevaient de décisions propres à chaque société<sup>173</sup>.

Pour les sociétés disposant du statut de SAS, leurs statuts respectifs prévoient les conditions de rémunération de leur président. À leur création, les statuts des SAS avaient prévu que, par principe, les présidents de ces sociétés ne soient pas rémunérés, sauf décision contraire. Dorénavant, leurs statuts prévoient, par principe, une rémunération de leur président, sauf décision contraire.

**Tableau n° 19 : Rémunération des présidents des filiales et sous filiales de la SEML Semardel arrêtée par les conseils d'administrations des filiales de premier rang organisées en société anonyme le 4 avril 2012 et le conseil d'administration de la SEML Semardel du 12 décembre 2013**

Catégorie de filiale	Principe	Montant mensuel appliqué
Filiale de premier rang (Semariv, Semavert, Semaer, Semapro)	Indemnité d'un maire d'une commune de plus de 10 000 habitants et inférieure à 19 999 habitants	2 090,81 € brut soit 1 976 € net, puis 2 470,94 € à compter du 1 <sup>er</sup> janvier 2014
Filiale de second rang	Indemnité d'un maire d'une commune de moins de 500 habitants	646,25 € brut, soit 516 € net, puis 2 470,94 € à compter du 1 <sup>er</sup> janvier 2014
Plafonnement	Relève des décisions des filiales	4 000 € brut, soit 3 200 € net. (cf. délibérations des filiales de premier rang du 4 avril 2012)

Source : CRC, à partir des délibérations du 4 avril 2012 et du 12 décembre 2013

**Tableau n° 20 : Dispositions relatives à la rémunération des présidents de filiales ou sous filiales du groupe Semardel (hors Seve) sur la période 2011 à 2014 inscrites dans les statuts des sociétés**

Sociétés du groupe Semardel	Dispositions sur les rémunérations dans les filiales et sous filiales du groupe
Semavert	Procès-verbal du conseil d'administration de SEMAVERT du 4 avril 2012 fixant la rémunération du président à 2 090,81 € bruts par mois.
Semaer	Procès-verbal du conseil d'administration de SEMAER du 4 avril 2012 fixant la rémunération du président à 2 090,81 € bruts par mois
Semariv	Procès-verbal du conseil d'administration de SEMARIV du 4 avril 2012 fixant la rémunération du président à 2 090,81 € bruts par mois
Semapro	Président non rémunéré, sauf décision contraire de l'associé unique (article 18 des statuts constitutifs du 4 mars 2011), Président rémunéré 646,25 € bruts, soit 516 € nets, sauf décision contraire de l'associé unique (article 18 des statuts de juin 2013).
Semaval	Le président ne sera pas rémunéré pour l'exercice de ses fonctions, sauf décision contraire de l'associé unique (article 21 des statuts de la transformation de la société (EPEE en SEMAVAL) du 28 juin 2011). Président rémunéré 646,25 € bruts, soit 516 € nets, sauf décision contraire de l'associé unique (article 21 des statuts de juin 2013).
Sematerre	Le président ne sera pas rémunéré (article 20 des statuts constitutifs du 25 juillet 2011). Président rémunéré 646,25 € bruts, soit 516 € nets, sauf décision contraire de l'associé unique (article 20 des statuts de juin 2013).
Semathec	Le président ne sera pas rémunéré pour l'exercice de ses fonctions, sauf décision contraire de l'associé unique (article 21 des statuts constitutifs du 4 mars 2011). Président rémunéré 646,25 € bruts, soit 516 € nets, sauf décision contraire de l'associé unique (article 21 des statuts du 20 novembre 2012).
SVDM	Président rémunéré 646,25 € bruts, soit 516 € nets, sauf décision contraire de l'associé unique (article 17 des statuts modifiés le 26 juin 2013).

Source : statuts des sociétés concernées et décisions produites par la SEML Semardel et compléments apportés par la société.

<sup>171</sup> Procès-verbal du conseil d'administration de la SEML Semardel du 12 décembre 2013.

<sup>172</sup> Délibération des conseils d'administration des SA Semavert, Semaer, Semariv du 4 avril 2012.

<sup>173</sup> Décision du conseil d'administration de PSE (Semariv) du 8 mars 2006 et du 5 février 2009. Décision du conseil d'administration de Cel (Semavert) du 4 avril 2002.

Les présidents de filiales et sous filiales ne disposent pas d'un bulletin de salaire par filiale ou sous filiale mais d'un seul à l'entête de la filiale de premier rang jusqu'en 2013 puis de la SEML Semardel depuis 2014, le bulletin de salaire en question ne détaillant pas les montants par filiale ou sous filiale<sup>174</sup>. Le montant de la rémunération des présidents de filiale de première rang a été portée à 2 470,95 € brut par mois au 1<sup>er</sup> janvier 2014, celui des sous filiales restant inchangé.

À la demande la chambre, la SEML Semardel a produit un état liquidatif des versements effectués à l'appui des bulletins de salaire des intéressés qu'il convient de rapprocher des décisions juridiques autorisant ces rémunérations. Il ressort de ces états que les rémunérations antérieurement acquises par les présidents de filiales n'ont pas été ajustées à la nouvelle politique mise en place par le groupe.

Les états liquidatifs demandés par la chambre à la SEML Semardel font ainsi apparaître que le représentant de la commune de Grigny au conseil d'administration de la SEML Semardel a reçu une rémunération annuelle moyenne brute de 49 517 €. Fin 2014, cette rémunération équivalait à la présidence d'une filiale de premier rang (Semavert) et de trois sous filiales, alors qu'il n'en préside effectivement que deux (Sematerre et SVDM).

Les éléments de liquidation produits par la SEML Semardel pendant l'instruction mettaient en évidence qu'il reçoit également une rémunération au titre de Semabio, société de projet qui a été décidée dans son principe mais qui n'avait pas créée au plan juridique fin 2014. En outre, contrairement à la décision de principe des conseils d'administration de la SEML Semardel de décembre 2013 et de la Semavert d'avril 2012, le montant de sa rémunération n'est pas plafonné. Avec l'entrée en vigueur des délibérations du 4 avril 2012 dans les filiales arrêtant les rémunérations des présidents, et en l'absence de création de la Semabio, la rémunération de ce dernier aurait dû baisser de l'équivalent de 646,35 € brut par mois.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la Semardel déclare désormais que la rémunération de l'intéressé « (...) n'est en rien liée à la filiale Semabio dont la décision de création, non suivie d'effet, date d'une délibération du conseil d'administration de Semardel du 15 octobre 2010 », sans pour autant s'expliquer sur l'absence de baisse de la rémunération de l'intéressé au regard notamment des délibérations précitées organisant la rémunération des présidents des filiales et sous filiales.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le représentant de la commune de Grigny au conseil d'administration de la SEML Semardel, également président de filiales, indique lui aussi que sa rémunération ne peut être justifiée par la SEML Semardel par la présidence d'une troisième sous filiale et par celle de Semabio, la délibération du conseil d'administration de la SEML Semardel du 15 octobre 2010 portant création de cette société, restée sans suite, l'attribuant au partenaire extérieur alors pressenti<sup>175</sup>.

Par courrier en date du 14 novembre 2016 adressé au directeur général de la SEML Semardel, l'intéressé, suite aux observations provisoires qui lui ont été communiquées, a « demand[é] expressément (...) de procéder au calcul de [sa] rémunération (...) en prenant en compte une présidence de filiale de premier degré, et deux présidences de filiales de second degré. (...) ».

S'agissant du plafonnement des rémunérations, l'intéressé fait valoir que postérieurement à la délibération du conseil d'administration de la Semardel du 12 décembre 2013 laissant le soin aux filiales de plafonner le cumul de rémunération, la délibération du conseil d'administration de Semavert du 14 février 2014 « prenant acte des dispositions relatives à l'indemnité des présidents du conseil d'administration » « n'a pas adopté un tel plafonnement » comme « aucune filiale ». La chambre rappelle que ce plafonnement est prévu par les délibérations du 4 avril 2012 de chacune des filiales.

<sup>174</sup> Bulletins de paie produits par la SEML Semardel sur la période examinée.

<sup>175</sup> Délibération du conseil d'administration de la SEML Semardel du 15 juin 2010 produite par l'intéressé.

Au surplus, dans sa réponse, l'intéressé indique découvrir à la lecture des observations provisoires qui lui ont été transmises :

- que sa rémunération en qualité de président de Semavert n'a pas été revalorisée annuellement du montant de l'indice (INSEE) des prix à la consommation et consommation harmonisée (IPCH) comme le prévoyait une délibération du conseil d'administration de Cel, devenue Semavert, du 5 février 2009 également produite dans sa réponse par la société ;
- une erreur dans les délibérations adoptées en 2002 par chacune des filiales de la Semardel, dont celle prise par le conseil d'administration de Semavert qu'il préside, indiquant que le « *montant de la rémunération mensuelle d'un président du conseil d'administration correspondra à l'indemnité d'un maire d'une commune de plus de 10 000 habitants et inférieur à 19 999 habitants, soit 2 091,81 €* » au lieu de mentionner 2 470,95 €.

Pour sa part, au vu des états liquidatifs produits, l'ancien président du conseil d'administration de la SEML Semardel] reçoit des rémunérations au titre de deux filiales et sous filiales (Semapro et Semathec). L'intéressé a été président de Semapro de septembre à décembre 2014 sans recevoir de rémunération sur cette période pour des raisons administratives (retraite).

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le commissaire aux comptes de la société par actions simplifiées (SAS) Semathec indique notamment que l'ancien président du conseil d'administration de la SEML Semardel ne perçoit aucune rémunération au titre de Semathec. La Semardel, dans sa réponse à la chambre, le déclare désormais également, sans pour autant expliquer plus avant le montant de la rémunération perçu par l'intéressé au titre d'une filiale de premier rang (2 737,06 €) au regard notamment des délibérations précitées organisant la rémunération des présidents pour ce type de filiale (2 090,81 €).

La chambre prend note de ces contradictions et rappelle que l'ancien président du conseil d'administration de la SEML Semardel et représentant de la commune de Sainte-Geneviève-des-Bois n'a pas répondu aux observations provisoires qui lui ont été adressées.

La rémunération du président de Semariv n'a pas été ajustée à la baisse en 2012. Le président de Semaer ne bénéficie pas d'une rémunération pour la société Semaval qu'il préside. Contrairement aux présidents élus ou anciens élus locaux, sa rémunération de filiale de premier rang n'a pas été revalorisée en 2014.

**Tableau n° 21 : État liquidatif de rémunération produit par la SEML Semardel (extraits)**

(Date acquisition ou création)	Semavert (2001)	Semariv (2001)	Semaer (2001)	Semapro (2011)
	SVDL (2002) Sematerre (2011) Semabio (non créée)		Semaval (2011)	Semathec (2011)
Président	(...)	(...)	(...)	(...)
Montant de la rémunération brute à compter de mars 2009	4 032,00 €	2 468,00 €	1 305,00 €	
2010	4 032,00 €	2 585,00 €	1 305,00 €	
2011	4 032,00 €	2 585,00 €	1 305,00 €	
2012	4 032,00 €	2 585,00 €	2 090,81 €	2 737,06 €
2013	4 032,00 €	2 585,00 €	2 090,81 €	2 737,06 €
2014	4 409,70 €	2 470,95 €	2 090,81 €	de janvier à juin 2014 : 3 117,20 € Puis à compter de juillet 2014 : 2 470,95 €

Source : CRC, à partir des données de la SEML Semardel.

L'absence de détail des feuilles de paye éditées par les sociétés du groupe puis par la SEML Semardel ne donne pas la réalité des rémunérations perçues par les élus et ancien élus dans les filiales du groupe Semardel. Elle contribue à l'opacité du système.

Dans sa réponse aux observations provisoires, la Semardel conteste le caractère opaque des bulletins de paie relevé par la chambre en précisant qu'ils sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires applicables à la période examinée<sup>176</sup>.

Au regard des constats précédents, la chambre estime qu'à défaut d'établir un bulletin de paie par mandat, un bulletin de paie unique précisant les mandats donnant droit à rémunération relève d'une mesure de gestion de bon sens adaptée à la situation.

Questionnés de manière spécifique pour savoir si leur collectivité ou groupement en qualité d'actionnaire de la SEML Semardel avait été conduit « à statuer sur les fonctions occupées et les rémunérations et avantages au sens de l'article L. 1524-5 du CGCT perçus par [son] représentant au conseil d'administration<sup>177</sup> de la SEML Semardel dans les filiales de cette société », aucun des actionnaires concernés (communes de Sainte-Geneviève-des-Bois, Grigny et de Morigny-Champigny, SIOM Vallée de Chevreuse, Sirédome, département de l'Essonne) n'a produit de procès-verbal et délibération de son organe délibérant. L'un a répondu, à tort, n'être pas concerné [département de l'Essonne].

La chambre relève qu'indépendamment de l'intérêt légitime, pour son développement et sa gestion, que peut revêtir pour la SEML Semardel la création de filiales, toutefois hors de tout contrôle des collectivités actionnaires comme précédemment expliqué, quelques élus ou anciens élus, par leur biais et hors du contrôle de leurs collectivités, ont bénéficié de rémunérations effectives, par ailleurs non écartées au sens des dispositions du code général des collectivités territoriales<sup>178</sup>.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le représentant de la commune de Grigny au conseil d'administration de la SEML Semardel, également président de plusieurs filiales, conteste les observations de la chambre au motif notamment qu'« (...) en opportunité, les actionnaires de la Semardel ont toujours considéré que la présence d'élus locaux au sein des organes de ses filiales (...) constituait une richesse, en ce qu'elle permet aux filiales de profiter de l'expérience d'élus soucieux d'une bonne gestion des deniers publics en fins connaisseurs de l'action publique locale dans laquelle se meut nécessairement un prestataire de service comme la Semardel ».

Pour sa part, la Semardel fait notamment valoir que « la présence des élus au sein des conseils d'administrations de filiales traduit une volonté de maîtrise du traitement et de la valorisation des déchets par les élus sur le territoire de l'Essonne ».

La chambre rappelle que ce rôle de maîtrise est dévolu au conseil d'administration de la SEML Semardel dont les élus locaux sont membres dans le cadre des dispositions du CGCT.

Elle rappelle également que ni à l'occasion de son instruction de ce dossier, comme précédemment mentionnée, ni lors de la phase de la contradiction, les collectivités et groupements actionnaires n'ont produit une délibération de leur assemblée délibérante concernant la présence d'élus locaux rémunérés dans les filiales de la SEML Semardel permettant d'attester une quelconque volonté de leur part en la matière.

<sup>176</sup> Articles L. 3243-1 et R. 3243-1 du code du travail.

<sup>177</sup> À l'assemblée générale des actionnaires dans le cas d'une collectivité.

<sup>178</sup> Articles L. 2123-20, L. 3123-18, L. 4135-18 et L. 5211-12 du CGCT.

Dans ce cadre, la chambre rappelle que la création de multiples filiales par une société d'économie mixte locale dont l'un des objectifs serait de permettre à ses administrateurs ou dirigeants de disposer de sources de revenus spécifiques, n'entrent pas dans les motifs de création des sociétés d'économie mixtes locales fixés par la loi.

Dans sa réponse à la chambre, la Semardel précise notamment que *« la création de filiales ou de sous-filiales répond à une volonté industrielle d'être structuré par métier et activité afin d'être présent sur l'ensemble de la chaîne verticale de la gestion des déchets, depuis la collecte, la valorisation (énergétique et matière), jusqu'au traitement ultime. L'actualisation du Plan de développement, actuellement en cours et prévue par le pacte d'actionnaires, conduira d'ailleurs à analyser la pertinence de la structuration actuelle du Groupe Semardel en filiales et sous-filiales »*.

Une nouvelle fois, le pacte d'actionnaires, agréé fin 2015, n'évoque pas ce sujet.

**Au regard de ces constats, la chambre recommande que le nombre et le niveau de filiales et sous filiales soit réexaminé et que l'ensemble des actionnaires publics de la société au sens de l'article L. 1521-1 du CGCT définissent, dans le cadre du pacte d'actionnaires, des principes en matière de jetons de présence, de rémunération et d'avantages en nature des instances dirigeantes des filiales et sous filiales de la SEML Semardel.**

### 3.4.5 La direction générale des filiales

Chacune des filiales du groupe dispose d'un directeur général et trois d'un directeur général adjoint (Semariv, Semaer, Semavert), dont deux depuis 2014 (Semaer et Semavert).

Les directeurs généraux des filiales et des sous filiales doivent être agréés par le conseil d'administration de la SEML Semardel, *« société tête de groupe »*, conformément aux statuts de chacune de ces sociétés<sup>179</sup>.

Dans les filiales du groupe ayant le statut de société anonyme (Semariv, Semaer et Semavert), ils exercent les fonctions de directeur général, mandataire social de la société, ces sociétés ayant optées pour la séparation des fonctions de président et de directeur général de la société.

Dans les filiales du groupe ayant le statut de société par actions simplifiées, le directeur général exerce les mêmes fonctions que le président de la société, qui aux termes des statuts de chacune de ces sociétés, assure la direction de la société.

Tous les directeurs généraux des filiales et sous filiales sont des salariés de la SEML Semardel et, à ce titre, ils disposent d'un contrat de travail de cette société.

En qualité de directeur général d'une filiale de premier rang (Semariv, Semaer, Semavert, Semapro), chaque directeur général reçoit une rémunération brute de 700 € mensuel et aucune rémunération pour les sous filiales dont ils assument le fonctionnement quotidien. La chambre rappelle que les présidents des sous filiales, qui n'ont aucune fonction opérationnelle au quotidien, bénéficient pour leur part d'une rémunération.

Tous les directeurs généraux ont droit à un véhicule de fonction dans le cadre de leur contrat de travail. Les directeurs généraux bénéficient de frais de représentation pris en charge par la SEML Semardel, dont le principe n'est pas prévu par leur contrat de travail ni par décision des filiales.

<sup>179</sup> Source : statuts des sociétés communiqués (hors Seve).

La rémunération des directeurs généraux, qui ont été recrutés en 2010, en leur qualité de mandataire social, est inscrite dans leur contrat de travail et elle donne lieu à une décision du conseil d'administration de la société concernée. Toutefois, il n'existe pas de décision de l'associé unique concernant la rémunération de mandataire social du directeur général de Semapro, lacune qu'il conviendra de corriger formellement.

Les trois filiales de premier rang ayant le statut de société anonyme disposaient toutes au 31 décembre 2014, d'un directeur général adjoint, non mandataire social, et c'est aussi le cas de la Semavert et de la Semaer depuis 2014.

### 3.4.6 La situation des déclarants membres du groupe Semardel à l'égard la loi sur la transparence de la vie publique

En application des dispositions de la loi organique n° 2013-906 et la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique et de la décision du conseil constitutionnel du 9 octobre 2013 la concernant, tous les déclarants ne sont pas dans la même situation à l'égard des juridictions financières. En effet, ces dernières, faute de disposition législative expresse, ne peuvent rendre public d'éventuels constats portant sur des déclarations d'intérêts non publiques au nombre desquelles on trouve notamment celles des dirigeants des entreprises publique locales.

Sur la base des seules déclarations publiées par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) sur son site internet au moment du contrôle de la chambre, il apparaît que deux des trois déclarants concernés pour la SEML Semardel n'ont pas mis à jour leurs déclarations.

**Tableau n° 22 : Faits postérieurs aux déclarations d'intérêts des élus membres du conseil d'administration de la SEML Semardel rendues publiques par la HTVP**

Membre du conseil d'administration de la SEML Semardel et collectivité concernés	Faits postérieurs à la déclaration d'intérêt de l'intéressé
Président du conseil d'administration de la SEML Semardel, RP du département de l'Essonne Déclaration du 28 janvier 2014 en qualité de député.	Véhicule de fonction de la SEML Semardel, avantage en nature constitutif d'une rémunération à compter de juin 2014. Administrateur de trois filiales de la SEML Semardel à compter de mai 2014 avec perception de jetons de présence.
Administrateur, représentant la commune de Sainte-Geneviève-des-Bois à compter du 19 mai 2014. Déclaration d'intérêt du 25 février 2014 en qualité de maire.	Représentant de la commune de Sainte-Geneviève-des-Bois au conseil d'administration de la SEM Semardel, fonction assortie de jetons de présence sous réserve de l'autorisation de son conseil municipal. (L'intéressé précise ne pas les percevoir).

Source : déclarations en ligne sur le site de la HATVP.

## 3.5 Les relations sociales

### 3.5.1 La cartographie des instances représentatives du personnel

L'organisation de la société en filiales et sous filiales a nécessité la mise en place d'une architecture adaptée des relations sociales.

Au 31 décembre 2014, les relations sociales au sein du groupe Semardel s'organisaient autour d'instances de représentation du personnel, propres à chacune des sociétés et d'un comité de groupe, créé en 2006, composé du directeur général de la SEML Semardel et d'une délégation de représentants des délégations uniques du personnel (DUP), assistés de représentants des organisations syndicales représentatives dans le groupe. Il n'a pas été créé d'instance de coordination dans le groupe pour le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT), chaque métier étant spécifique en cette matière.

La création de filiales et sous filiales a nécessité la mise en place progressive d'unités économiques et sociales (UES). Celles-ci permettent de regrouper des entreprises, juridiquement distinctes mais qui présentent des liens étroits entre elles, en une seule entité au niveau de laquelle la représentation du personnel est organisée.

**Tableau n° 23 : Cartographie des instances représentatives du personnel fin 2014**

Société/UES	Instance(s)		
SEML Semardel	Comité de groupe		
UES Semardel/Semapro	DUP (DP +CE)		
UES Semavert/Sematerre/Svdm	DUP (DP +CE)		CHSCT
UES Semaer/Semaval	DP	CE	CHSCT
Semariv	DUP (DP + CE)		CHSCT

UES : union économique et sociale. DUP : délégation unique du personnel, DP : délégation du personnel, CE : comité d'entreprise, CHSCT : comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail.

Source : CRC, à partir des données de la SEML Semardel.

L'examen des procès-verbaux des CHSCT du groupe n'appelle pas d'observations particulières et il en est de même de l'examen des procès-verbaux des réunions du comité de groupe.

Un processus de mise à jour des règlements intérieurs a été engagé au niveau du groupe et il a abouti en 2016.

### 3.5.2 Des comptes des comités d'entreprise à auditer de manière périodique

L'organisation du groupe Semardel en filiales et sous filiales a conduit à mettre en place plusieurs comités d'entreprises, répondant à des règles de financement identiques, soit 0,2 % de la masse salariale brute de l'UES correspondante pour son budget de fonctionnement et 0,85 % de la masse salariale brute de l'UES correspondante pour son budget réservé aux activités sociales et culturelles.

**Tableau n° 24 : Versements du groupe Semardel aux comités d'entreprises du groupe**

En €		2011	2012	2013	2014	Total 2011/2014
SEML Semardel	Fonctionnement	5 454	5 968	6 467	7 930	
	Œuvre sociales	30 180	31 204	27 492	33 704	
Semavert	Fonctionnement	2 652	2 725	2 905	3 014	
	Œuvre sociales	11 304	11 617	12 354	12 809	
Semariv	Fonctionnement	10 660	10 806	11 142	11 305	
	Œuvre sociales	45 443	46 068	47 854	48 047	
Semaer	Fonctionnement	9 637	12 303	17 751	18 516	
	Œuvre sociales	41 083	52 452	75 674	78 938	
Total groupe Semardel	Fonctionnement	22 948	25 835	31 798	32 835	113 416
	Œuvre sociales	128 011	141 341	163 374	173 498	606 224

Source : CRC, à partir des données de la SEML Semardel.

Les comptes des comités d'entreprises sont établis en interne par le trésorier du CE et non par un expert-comptable extérieur. Ils ne font pas l'objet d'un audit régulier et ne sont pas certifiés.

En 2015, le comité d'entreprise de la Semaer a fait établir ses comptes pour 2014 par un cabinet extérieur, avec les constats et recommandations suivants :

- le report à nouveau de 2013 n'a pas pu être reconstitué correctement avec un écart constaté de 231,45 € ;
- la nécessité de mettre en place deux comptes bancaires distincts afin de garantir que les deux attributions du comité d'entreprise sont gérées séparément dans la mesure où les fonds ne sont pas fongibles ;
- l'absence d'assurance responsabilité civile pour le comité d'entreprise à la charge de la société en application de l'article R. 2323-34 du code du travail ;
- la nécessité de mettre en place un remboursement des déplacements du personnel avec leur propre véhicule sur la base d'un détail de kilométrage au barème fiscal en vigueur et non sur une simple note de carburant ;
- l'absence de remboursement des prêts contractés par certains salariés depuis 2014 ;
- la nécessité que toutes les dépenses soient prévues et identifiées dans le règlement intérieur.

Enfin, le cabinet extérieur a rappelé que *« le rôle du comité d'entreprise est d'assurer l'expression collective des salariés et de prendre en compte leurs intérêts dans les décisions relatives à la vie dans l'entreprise. Une attention particulière doit donc être portée sur le volume non négligeable de ces frais de repas »*<sup>180</sup>.

L'examen des comptes du comité d'entreprise de la SEML Semardel met également en évidence l'absence de compte rendu qualitatif de l'emploi des fonds, sauf pour 2014 pour la section concernant les œuvres sociales.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la Semardel indique que *« les dispositions [applicables] du code du travail [sur la période examinée] n'imposaient aucunement aux comités d'entreprise du groupe Semardel d'effectuer un « audit régulier » de leurs comptes par « un cabinet extérieur », ni de rendre un « compte rendu qualitatif de l'emploi des fonds »*.

La chambre rappelle que l'absence de réglementation n'interdit pas à une société de se doter, à son initiative, de procédures de gestion efficaces et efficientes.

Il conviendrait de faire procéder à un audit régulier des comptes des comités d'entreprise du groupe par un cabinet extérieur.

### 3.5.3 Les outils complémentaires

Dans le cadre de son projet d'entreprise lancée en 2008<sup>181</sup>, le groupe Semardel s'est doté progressivement d'outils de communication interne<sup>182</sup>.

Le groupe dispose d'un journal interne adressé périodiquement par courrier au domicile des collaborateurs traitant de sujets de fond et d'actualité tels que le dossier Ressources Humaines, le focus sur un métier/une activité, l'actualité des sociétés du groupe, l'agenda, etc.

<sup>180</sup> Rapport d'action expertise au trésorier du comité d'entreprise de Semaer en date du 15 décembre 2015.

<sup>181</sup> Semardel Mag de janvier 2008.

<sup>182</sup> Source : réponses de la SEML Semardel et documents produits à l'appui de sa réponse.

Depuis 2007<sup>183</sup>, le groupe est doté d'un comité éthique, composé du directeur général du groupe, de deux collaborateurs par filiale du groupe et de la DRH groupe. Dans le cadre de ce comité d'éthique un baromètre des valeurs a été mis en place, dont « *l'objectif est de vérifier l'appropriation des règles et valeurs du projet d'entreprise par les collaborateurs et de contribuer à améliorer l'application de celles-ci* ». La participation des collaborateurs à ce comité se fait sur la base du volontariat. Le comité se réunit tous les deux à trois mois. Les procès-verbaux de ses réunions, diffusés à l'ensemble des personnels, mettent en évidence que ce comité permet, de manière complémentaire aux instances du personnel, de faire remonter les préoccupations des personnels du groupe.

Depuis 2009, l'ensemble des sites d'exploitation est équipé d'écrans d'information, placés aux endroits de passage (accueils, salles de pause) : ces « TV internes » diffusent de l'information en continu à destination des salariés.

Tous les deux ans, les collaborateurs sont invités à répondre à une enquête de satisfaction conduite par un prestataire extérieur, sur des thèmes très larges allant des conditions de travail à l'évaluation du management de l'entreprise. Les résultats détaillés par service sont présentés au manager concerné afin qu'il échange avec ses collaborateurs.

### 3.6 Une majorité d'organes délibérants ne contrôle pas leur mandataire

En application de l'article L. 1524-5 du CGCT, « *les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs groupements actionnaires se prononcent sur le rapport écrit qui leur est soumis au moins une fois par an par leurs représentants au conseil d'administration ou au conseil de surveillance, et qui porte notamment sur les modifications des statuts qui ont pu être apportées à la société d'économie mixte (...)* ».

À cette fin, la SEML Semardel réalise chaque année un rapport annuel du mandataire adressé aux actionnaires publics concernés auquel est joint le compte social de la SEML Semardel et les comptes consolidés. Ce rapport mériterait d'être complété périodiquement d'une information sur la stratégie du groupe à destination de toutes les assemblées délibérantes des actionnaires publics comme le comité syndical du Sirédom peut en bénéficier.

**À cet égard, la chambre recommande que les organes délibérants des actionnaires publics du groupe soient périodiquement destinataire d'une évaluation de la stratégie du groupe.**

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le Sirédom indique « *prend[re] acte de la recommandation (...) portant sur l'ajout au rapport annuel du mandataire adressé aux actionnaires publics soit complété par une information sur la stratégie du groupe* ».

Parmi les collectivités et groupements sollicités par la chambre pour connaître les conditions de mise en œuvre des dispositions de l'article L. 1524-5 du CGCT, seul le SIOM de la Vallée de la Chevreuse a indiqué qu'« *a priori, [il] n'a pas été destinataire du rapport d'activité de la Semardel, ni directement, ni par le biais de son représentant et n'a donc pas pris de délibération approuvant ledit rapport* ».

Sur la période examinée, 7 des 11 collectivités et groupements actionnaires représentant 38,21 % de l'actionariat de la SEML Semardel n'ont jamais délibéré sur le rapport de leur mandataire.

<sup>183</sup> Réponse de la SEML Semardel au questionnaire initial de la chambre et règlement du comité éthique du 29 juin 2007.

**Tableau n° 25 : Examen annuel par collectivités et groupements des rapports  
du ou de leur mandataire(s) sur la période 2011-2014**

**(Article L. 1524-5 du CGCT)**

Collectivité ou groupement	Rapports examinés
Épinay-sur-Orge	Non
Fleury-Mérogis	Non
Grigny	Non
Juvisy-sur-Orge	Non, sauf 2014
Morigny-Champigny	Non, annoncé pour 2014
Sainte-Geneviève-des-Bois	Oui sauf 2013
Conseil général de l'Essonne	Oui
CAVO (Communauté d'agglomération du Val d'Orge) Réponse de Cœur de l'Essonne agglomération	Non
Communauté de communes du Val d'Essonne (CCVE)	Non
SIOM Vallée de Chevreuse	Non
Sirédom	Oui

Source : CRC, à partir des réponses des collectivités et groupements actionnaires au questionnaire de la chambre.

La chambre relève la faible implication d'une majorité d'actionnaires publics dans le contrôle de leur mandataire au sein du conseil d'administration de la SEML Semardel.

Cette faible implication devrait conduire à réexaminer en profondeur la composition de l'actionnariat de la société.

Ce sujet n'est pas non plus évoqué par le pacte d'actionnaires agréé fin 2015.

Dans leur réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune de Grigny et la communauté de commune du Val d'Essonne annoncent pour l'avenir l'inscription du rapport du mandataire à l'ordre du jour de leur assemblée délibérante.

### **3.7 Conclusion sur la stratégie et la gouvernance de la SEML Semardel**

En sa qualité de société d'économie mixte locale, le fonctionnement de la Semardel relève du code de commerce, sous réserve des dispositions du code général des collectivités territoriales, et dans le respect d'un droit de la concurrence toujours plus exigeant.

À plusieurs égards, le fonctionnement de la société s'affranchit ou contourne les dispositions du code général des collectivités territoriales. Cela porte préjudice aux actionnaires publics au sens du code général des collectivités territoriales, notamment à leurs assemblées délibérantes, dont les pouvoirs d'information et de contrôle sont niés.

La chambre adresse à la SEML Semardel et à ses actionnaires deux rappels à l'application de la loi avec obligation de faire et huit recommandations de gestion. Ils ont tous pour objectif convergent de clarifier et de rendre plus transparent le fonctionnement de la société, notamment à l'égard de ses actionnaires, dans le cadre du pacte d'actionnaires récemment agréé, qu'il conviendrait d'amender sur plusieurs points.

Ces rappels à l'application de la loi et recommandations constituent un tout indissociable. Leur mise en œuvre devrait intervenir préalablement à toute décision stratégique sur le devenir du groupe Semardel, dans le cadre du pacte d'actionnaires.

À ce titre, afin d'éviter la création d'une assemblée spéciale, il est recommandé de réexaminer le maintien des collectivités disposant de peu d'actions au capital de la SEML Semardel.

La cession des actions détenues par les filiales au capital de leur société mère est également recommandée, le conseil d'administration d'une société d'économie mixte ayant vocation à être composé de ses actionnaires publics et privés au sens de l'article L. 1521-1 du CGCT et non à permettre le maintien en son sein d'anciens élus ne disposant plus d'aucun mandat électoral.

Au regard des risques juridiques, il est recommandé que les élus s'abstiennent d'exercer tout mandat dans les filiales. Il est également recommandé que les rôles de client et d'actionnaire de la SEML Semardel et de ses filiales soient clarifiés, afin d'éviter tout contentieux.

Au regard de l'organisation du groupe par métier et des unions économiques et sociales existantes, une diminution du nombre de filiales et sous filiales est également préconisée.

La politique des rémunérations au sens large doit être définie avec plus de précision par les actionnaires au-delà de ce que le pacte d'actionnaires prévoit actuellement.

Les pouvoirs de contrôle des actionnaires ainsi que l'information périodique des actionnaires sur la stratégie de la SEML Semardel sont également à renforcer.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la Semardel indique notamment que *« les modifications qui pourraient être apportées au pacte d'actionnaires afin d'intégrer les recommandations formulées par la chambre sont actuellement en cours d'analyse par les actionnaires de Semardel. Bien que Semardel les appelle de ses vœux, ces modifications ne relèvent pas de son pouvoir, mais de celui de ses actionnaires actuels et futurs, qui disposent seuls du pouvoir de décision (politique, stratégique et financier) en la matière »*.

Dans sa réponse aux observations provisoires, la commune de Grigny indique que *« les recommandations (...), notamment par l'enrichissement du pacte d'actionnaires, constituent des bases d'amélioration qu'il nous faudra travailler collectivement dans les prochains mois »*.

## Rappels à la réglementation

### Obligation de faire n° 1 :

Mettre l'actionnariat de la société en conformité avec les dispositions du code général des collectivités territoriales.

### Obligation de faire n° 2 :

Répartir les sièges entre collectivités et groupements actionnaires au sein du conseil d'administration de la société en conformité avec les dispositions du code général des collectivités territoriales.

## Recommandations de gestion

### Recommandation n° 3 :

Réexaminer la composition de l'actionnariat de la société.

### Recommandation n° 4 :

Supprimer les actions détenues par les filiales dans le capital de la SEML Semardel.

### Recommandation n° 5 :

Mettre fin à la présence d'élus locaux dans les instances de gouvernance des filiales et sous filiales du groupe.

### Recommandation n° 6 :

Diminuer de manière significative le nombre de filiales et sous filiales.

### Recommandation n° 7 :

Mettre en place une gouvernance permettant de distinguer nettement le rôle d'actionnaire de celui de client pour les collectivités et groupements concernés et amender le pacte d'actionnaires sur ce point.

### Recommandation n° 8 :

Compléter le pacte d'actionnaires de principes relatifs aux différents contrôles pouvant être exercés par les actionnaires publics au sens du code général des collectivités territoriales.

### Recommandation n° 9 :

Compléter le pacte d'actionnaires en définissant des principes en matière de jetons de présence, rémunérations et avantages de toute nature pour la société et ses filiales et sous filiales pour les organes de direction quel que soit leur titre ainsi que les éléments de rémunération, indemnités ou avantages dus ou susceptibles d'être dus aux personnes précitées.

### Recommandation n° 10 :

Communiquer périodiquement notamment aux organes délibérants des actionnaires publics du groupe une évaluation de la stratégie du groupe.

## 4 LA GESTION DES MOYENS

### 4.1 Les contrôles sur la période examinée et en cours

Sur la période, outre les contrôles réalisés par les services de l'État et les réponses apportées par le groupe à ces contrôles, la SEML Semardel a fait l'objet de différents audits ou contrôles spécifiques, principalement :

- deux audits financiers réalisés à la demande de l'un de ses actionnaires - la Caisse des dépôts et consignations (CDC) - préalablement à sa décision d'accompagner financièrement le groupe, et dont des synthèses ont été présentées en conseil d'administration de la SEML Semardel ;
- un contrôle des comptes d'exploitation de la délégation de service de public (convention + BEA) confiée par le Sirédom à la Semardel portant sur les frais de fonctionnement de la structure, les frais de fonctionnement du BEA, les frais d'assistance et les frais généraux, les rapports du délégant et comportant également une analyse des conventions et des relations juridiques des intervenants personnes physiques ou morales, réalisé à la demande du Sirédom par un prestataire extérieur.

Ce dernier contrôle a été communiqué à la chambre par le Sirédom « *dans la mesure où [certains éléments] traduisent une imbrication entre la gestion déléguée du service public (...) et le développement des activités privées du groupe Semardel, génératrices d'imputations infondées, ou contestables, au compte d'exploitation de dépenses ne relevant manifestement pas du périmètre de la DSP, ainsi que d'anomalies comptables* », selon les termes de la lettre accompagnant sa transmission<sup>184</sup>. La chambre n'a pas souhaité réexaminer le travail effectué par le prestataire du Sirédom.

En 2015, le conseil d'administration de la SEML Semardel a décidé du principe d'un nouvel audit, devant porter sur les points suivants :

- une analyse de la qualité de l'information comptable au regard de l'image fidèle des résultats présentés au conseil d'administration ;
- une analyse financière permettant de mesurer l'efficacité de la SEML Semardel et de ses filiales ;
- un examen des coûts de fonctionnement de la SEML Semardel et de ses filiales ;
- une analyse, à partir des comptes du groupe, de l'activité privée de la Semardel et de ses filiales et son impact sur l'activité de service public réalisée pour le compte des collectivités locales d'un point de vue financier, mais également sur la qualité et la performance des prestations fournies, et notamment de la possibilité, par l'exercice de l'activité privée, de dégager des marges de manœuvre financières devant permettre une meilleure exécution des activités de la Semardel au bénéfice des activités publiques ;
- une analyse relative à l'adéquation entre le plan de développement actualisé en 2015 du groupe Semardel et la capacité financière prévisionnelle de celle-ci ;
- une analyse sur les salaires du comité de direction ;
- une analyse du train de vie de la SEML Semardel ;
- une analyse des procédures relatives à la commande publique mise en place au sein du groupe.

<sup>184</sup> Lettre du président du Sirédom au président de la chambre régionale des comptes d'Île-de-France en date du 8 novembre 2015.

Les résultats de cet audit ont été examinés par le conseil d'administration de la SEML Semardel le 29 septembre 2016. Suite à l'audition demandée, cet audit a été communiqué par la SEML Semardel à la chambre, qui en a pris connaissance.

## 4.2 Le pilotage du groupe mis en place par la SEML Semardel

Dès l'opération de rachat des actifs du CDR en 2001 par la SEML Semardel, le « *schéma de gestion stratégique et financière de l'Écosite* » prévoyait que la SEML Semardel définirait la politique de ses filiales et que l'ensemble du groupe serait doté d'outils et de services communs pour tirer pleinement partie des économies d'échelle et favoriser les synergies<sup>185</sup>.

### 4.2.1 Le projet d'entreprise

Dans le cadre des orientations stratégiques arrêtées par le conseil d'administration de la SEML Semardel, le groupe s'est doté d'un projet d'entreprise « (...) *présenté en 2007 aux collaborateurs en présence des membres élus du conseil d'administration. [II] apporte motivation, cohésion et donne du sens aux actions menées par les collaborateurs* ».

**Tableau n° 26 : Projet d'entreprise**

Servir le territoire	Développer les outils nécessaires au tissu économique ; Créer de la valeur socialement utile, notamment en favorisant l'économie circulaire ; Ancrer Semardel en tant qu'entreprise socialement responsable, dans une démarche de développement durable et de croissance pérenne ; Accompagner nos clients dans leurs besoins de valorisation.
Assurer la mission de service public	Répondre aux besoins de traitement et de valorisation de tous les déchets des collectivités du Sirédome ; Exécuter le service convenu en recherchant systématiquement la réduction des coûts ; Rechercher en permanence la meilleure commercialisation des produits valorisables ; Affirmer notre professionnalisme par le pilotage de nos activités au travers du Système de Management Intégré Qualité, Sécurité, Environnement (Projet d'Entreprise).
Agir pour l'environnement	Proposer aux actionnaires toute évolution environnementale capable de pérenniser ou d'améliorer l'ensemble des outils de traitement et du cadre de l'Écosite ; la mettre en œuvre ; Créer les conditions de pédagogie, d'échanges et de démocratie participative avec le tissu local et associatif, les élus du Sirédome et tout organisme public ou privé ; Maximiser la valorisation des déchets pour renforcer leur caractère ultime ; Anticiper les évolutions de la réglementation ; Prévenir, maîtriser et réduire l'impact de nos activités.
Préparer l'avenir	Créer de nouvelles activités en synergie avec les outils existants ; Apporter de nouveaux moyens de collecte, de traitement et de valorisation en réponse aux besoins des clients publics, privés et éco organismes ; Réaliser des missions de conseil et d'assistance auprès de collectivités et d'industriels ; Développer les relations de partenariat susceptibles d'apporter des compétences nouvelles pour créer de la richesse ; Créer les conditions d'implantation sur l'Écosite d'organismes ou de sociétés connexes à l'activité du déchet.
Rentabiliser et financer	Renforcer le profit pour assurer notre indépendance financière et le financement de notre développement ; Améliorer la productivité et la rentabilité des moyens de production ; Pérenniser nos activités existantes.
Manager	Dans le cadre d'un groupe responsable, favoriser le développement personnel des collaborateurs ; Attirer les talents ; Développer les compétences des collaborateurs, favoriser leur évolution, leur implication et leur prise de responsabilité ; Se doter d'une organisation efficiente, compréhensible et facilitante ; Reconnaître et valoriser les collaborateurs.

Source : SEML Semardel.

<sup>185</sup> Sont évoqués dans ce document un outil de gestion unique, avec une informatique permettant d'avoir à tout moment une vue d'ensemble de l'activité et de la situation financière, une gestion commune des ressources humaines, une structure commune chargée de la communication tant interne qu'externe, une gestion commune des ressources financières et de la trésorerie, une optimisation des conditions financières de prestations d'une vis-à-vis du Sirédome tenant compte des objectifs de celui-ci et de la législation fiscale, une programmation globale des investissements nécessaires à l'Écosite, une unité d'étude et veille technologique pour suivre en permanence les innovations dans tous les domaines d'action et de la SEML Semardel et étudier les projets correspondants qui pourraient être mis en œuvre. Source : Présentation du projet de contrat de cession des actions des sociétés PSE, Cel et Saer à la Semardel pour la maîtrise des activités de l'Écosite de Vert-le-Grand, avril 2001.

#### 4.2.2 Les instances de pilotage du groupe

À la fin 2014, la gouvernance interne du groupe s'organisait principalement autour du comité de direction (CODIR) de la SEML Semardel, qui pilote l'ensemble des activités du groupe, d'un comité de pilotage pour chaque société ainsi que trois comités thématiques (développement, validation et commercial).

**Tableau n° 27 : Comités de pilotage du groupe Semardel**

Intitulé du comité	Composition du comité	Missions	Périodicité des réunions
Comité de direction (CODIR) groupe Semardel	Directeurs généraux des sociétés Responsables des services fonctionnels du groupe Semardel (services mutualisés)	Intégrer les décisions du bureau du conseil d'administration de la SEML Semardel, débattre des orientations opérationnelles et actions communes à l'ensemble des sociétés (politique salariale, chartes, règles comportementales et valeurs du groupe, validation des lettres de mission, politique commerciale, politique de formation, organisation du groupe, politique sociale, actions sociétales, politique de communication interne et externe).	A vocation à se réunir tous les mois.
Comité de pilotage (COPI) de chaque société du groupe	Associe sous la responsabilité du directeur général, les managers (responsables d'activité) et chefs de services support (commercial, bureaux d'études, DRH, finances)	Décliner les décisions prises en CODIR, piloter l'entreprise à partir du projet d'entreprise (indicateurs, processus, actions correctives...), gérer les actions préventives ou correctives issues du terrain et faciliter les interfaces entre services.	La périodicité des réunions dépend de l'entreprise.
Comité de développement (CODEV)	Associe les cinq directeurs généraux du groupe (mandataires sociaux), le directeur technique et développement, le directeur commercial et le directeur des relations extérieures du groupe	Animer la discussion sur la veille technologique et réglementaire, l'anticipation des futurs besoins des collectivités, la stratégie sur le développement du groupe, les nouveaux outils, les nouvelles activités, les études ou projets et décider de la nomination des chefs de projets des futures activités pour le développement du groupe, réaliser un suivi de l'activité conseil à l'externe.	A vocation à se réunir tous les trimestres.
Comité de valorisation (COVAL)	Associe les cinq directeurs généraux du groupe (mandataires sociaux) aux responsables commercial, administratif et gestion du groupe	Réaliser un état de la valorisation en tonnes et en euros ainsi qu'un état sur les filières de valorisation (actuelle et prospective), négocier avec ces filières les conditions de reprise, assurer une veille sur l'évolution de la réglementation et imaginer des tendances de prix de reprise, assurer un retour vers les exploitants pour l'optimisation de la valorisation et analyser des anomalies et les mesures correctives à prendre.	A vocation à se réunir quatre à six fois par an.
Comité commercial (COCOM)	Associe les cinq directeurs généraux des sociétés du groupe (mandataires sociaux), le directeur commercial groupe, le directeur des relations extérieures groupe et les directeurs généraux adjoints de la Semaer (collecte) et de la Semaeriv (traitement)	Suivi des affaires publiques et privées à venir (croissance à venir), qui nécessitent l'intervention du niveau groupe, réalisation de l'acte commercial avec le service commercial groupe, fixation des objectifs opérationnels au service commercial groupe, suivi des affaires importantes et structurantes et assurer un soutien à la demande des mandataires sociaux.	A vocation à se réunir tous les deux mois.

Source : CRC, à partir des documents produits par la SEML pour l'évaluation de la responsabilité sociétale de l'entreprise (RSE).

Un comité d'éthique composé du directeur général du groupe et de deux collaborateurs par filiale du groupe ainsi que de la DRH du groupe est chargé de s'assurer de l'appropriation du projet d'entreprise. Un comité de pilotage en matière de responsabilité sociétale de l'entreprise (RSE) composé de 16 membres de toutes les filiales et tous statuts est chargé notamment de définir le plan d'actions en ce domaine. Ces deux comités complètent ce dispositif.

#### 4.2.3 La mutualisation des fonctions supports

Dans le cadre de l'organisation du groupe mise en place, la SEML Semardel assure les fonctions d'une holding d'animation conduisant la politique générale du groupe et regroupant l'essentiel des fonctions supports du groupe. La direction de la valorisation des déchets est en charge de la mise en œuvre de la gestion globale des déchets<sup>186</sup>.

Dans de la cadre de la réorganisation du groupe réalisée en 2014, la Semapro s'est substituée à la direction technique et du développement de la SEML Semardel et constitue à la fois un « service » d'appui au développement du groupe et de ses entités et une société de conseil aux tiers.

**Tableau n° 28 : Répartitions des effectifs des sociétés du groupe Semardel en matière d'emplois de directions et de fonctions supports au 31 décembre 2014**

	SEML Semardel	Semaer/Semaval	Semavert	Semariv	Semapro
Direction Générale	1	2	2	2	1
Secrétariat Direction / accueil	2	1	1	2	1
RH / Communication interne	6	2	1	2	
Commercial / Communication Externe	8				
Commercial technique	0				
Administration juridique	4				
Finance Contrôle de Gestion	11	2	2	1	
Informatique	7				
Qualité Environnement	2	2	1	2	
Sécurité					
Valorisation	2				
Technique et développement	0				4

*Hors apprentis, inclus les personnels en cours de recrutements et mis à disposition.*

*Source : CRC, à partir des données produites par la SEML Semardel et des compléments apportés par la société.*

En 2013, la SEML Semardel a eu recours aux services d'une attachée de presse qui a cessé ses activités en 2016. Elle assurait la veille réglementaire par l'intermédiaire d'un prestataire extérieur, de même que la veille technologique pour laquelle elle s'était adjoint en 2013 les services d'un consultant.

La SEML Semardel mutualise également un certain nombre de contrats pour le groupe.

#### 4.2.4 Le schéma directeur des systèmes d'information

Depuis 2011, la SEML Semardel dispose d'un nouveau schéma directeur des systèmes d'information (SDSI) établi après un diagnostic critique du système d'information du groupe.

Ce diagnostic, réalisé par un prestataire extérieur, avait mis en évidence un paysage applicatif composé de deux grands ensembles, après une première tentative infructueuse de refonte du système d'information lancé en 2008 : des applications dédiées aux activités des filiales et des applications transverses, censées être utilisées de manière intégrée par l'ensemble des entités du groupe, l'ensemble étant à la fois non homogène et sous utilisé<sup>187</sup>.

<sup>186</sup> Source : conventions de prestations de services entre sociétés du groupe Semardel.

<sup>187</sup> Étude (...) du 18 janvier 2011.

À partir de ces constats, le groupe a décidé de mettre en place un progiciel de gestion intégré métier et un progiciel de gestion intégré de gestion pour le groupe. L'outil de paie et de gestion des temps demeure spécifique.

Sur la période, le groupe a investi 3,2 M€ dans ses systèmes d'informations. Début 2015, le schéma directeur des systèmes d'information, arrêté en 2011, peut être considéré comme réalisé à l'exception d'un reliquat estimé par le groupe à 25 000 €.

Les projets (2015/2016) en cours concernent la mise en place de différents outils :

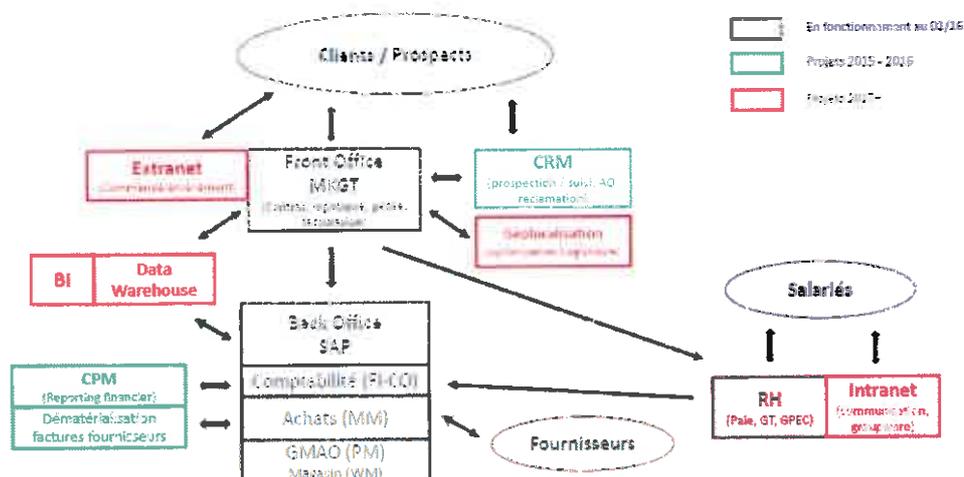
- un outil de gestion de la relation client permettant d'accompagner la prospection (visites, devis, proposition), de suivre les clients existants (visites, réclamations) et de gérer les appels d'offre (CRM ou Customer Relationship Management) ;
- un outil d'extraction, constitution et mise en forme de tableaux de bord et de *reporting* financiers (CPM ou Corporate Performance Management) et un outil prenant en charge le processus de traitement dématérialisé des factures fournisseurs (comptabilisation, rapprochement commande, validation, paiement).

Pour les années suivantes, les projets comprennent :

- un extranet, module complémentaire du logiciel métier, permettant aux clients de faire des demandes d'enlèvement ou de consulter leurs historiques (pesées, facturation...) ;
- un outil de géolocalisation permettant le suivi des véhicules de collecte à fin de traçabilité et d'optimisation logistique ;
- une base de données structurée (Data Warehouse) contenant des informations consolidées des autres applications afin de faciliter les requêtes et analyses et un outil de requêtes et de génération de rapports (Business Intelligence ou BI) permettant de combiner données métiers et données financières ;
- un intranet outil de partage de documentation facilitant le travail en groupe et l'approche transversale.

Au total, le système d'information reste à être complété en termes d'outils de reporting et de consolidations des données concernant les dix sociétés.

### Organigramme n° 3 : Architecture fonctionnelle simplifiée du système d'information de la SEML Semardel



Source : SEML Semardel.

#### 4.2.5 Les certifications

Dès 2002, le conseil d'administration de la SEML Semardel s'était fixé comme orientation stratégique la mise en place d'une stratégie de qualité dans tous les métiers du groupe Semardel, devant notamment « se traduire à terme par une certification ISO 14000 pour l'ensemble des sociétés du groupe »<sup>188</sup>.

À ce jour, le groupe Semardel est certifié ISO 9001, ISO 14001, OHSAS 18001, ISO 5000 et ISO 26000 en matière de responsabilité sociétale et environnementale.

Le groupe s'est doté d'un Système de Management Intégré Qualité Sécurité Environnement (SMI QSE) pour lequel le groupe a produit ses rapports de contrôles internes.

#### 4.3 Les personnels

##### 4.3.1 L'organisation du groupe

Dès 2002, le conseil d'administration de la SEML Semardel a posé les principes d'une direction commune des ressources humaines et d'une mise en cohérence progressive de la politique des ressources humaines des sociétés du groupe. Dès cette date, il était également envisagé que la Semardel et ses filiales prennent leur part, en partenariat avec les pouvoirs publics, dans les actions d'insertion professionnelle conduites en direction des personnes en difficulté<sup>189</sup>.

Le groupe Semardel relève de la convention collective nationale des activités du déchet. Antérieurement à leur rachat en 2001, les sociétés Cel, devenue Semavert, et Saer, devenue Semaer, relevaient de la convention collective du bâtiment et des travaux publics (BTP).

L'ensemble de la fonction RH est pilotée par une direction des ressources humaines groupe.

Dans ce cadre, différents chantiers sont en cours concernant principalement la paie et l'administration du personnel : modalités de calcul et règles de paie (indemnisation maladie, prime d'ancienneté, congés payés, etc.), durée du travail, astreinte, retraite (prestataire, cotisation).

Au 31 décembre 2014, le groupe Semardel disposait de 6 accords de groupe.

**Tableau n° 29 : Accords collectifs groupe au 31 décembre 2014**

Dernière date de signature	Nature de l'accord
2009	Plan d'épargne d'entreprise
2011	Pénibilité
2012	Participation
2013	Égalité professionnelle
2013	Compte épargne temps
2014	Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et contrat de génération

Source : CRC, à partir des données de la SEML Semardel.

<sup>188</sup> Orientations stratégiques pour le développement de la SEML Semardel. Document adopté par le conseil d'administration de la SEML Semardel du 11 décembre 2002.

<sup>189</sup> Orientations stratégiques pour le développement de la Semardel. Document adopté par le conseil d'administration de la SEML Semardel du 11 décembre 2002.

Chaque société dispose de son régime d'aménagement et de réduction du temps de travail (ARTT).

Les négociations salariales sont déconcentrées au niveau de chaque société (UES), chacune conservant ses spécificités, notamment en raison des contraintes économiques propres à chaque métier.

Du fait de l'organisation du groupe, tous les salariés du groupe ne sont pas soumis au même régime de négociation, soit que l'évolution des rémunérations relève d'une négociation annuelle obligatoire (NAO), soit qu'elle relève des décisions unilatérales de l'employeur, comme c'est le cas des collaborateurs de la SEML Semardel.

#### **4.3.2 Les effectifs**

##### **4.3.2.1 L'évolution et la structure des effectifs du groupe Semardel**

Au 31 décembre 2014, les effectifs du groupe Semardel s'établissaient à 574 effectifs moyens (hors présidents des sociétés), contre 429,5 en 2011, soit une progression de 33,5 %. Cette hausse s'explique par plusieurs facteurs, dont l'évolution du chiffre d'affaires de 21,3 %, le renforcement des fonctions de pilotage et d'encadrement d'exploitation ainsi que la montée en puissance d'une filiale, la Semaval.

Fin 2014, les quatre sociétés rachetées au CDR en 2001 totalisaient 519 effectifs moyens, soit 90,38 % des effectifs du groupe. Parmi celles-ci, la Semaer, société du groupe dévolue à la collecte et au transport des déchets, dont l'activité nécessite le plus de personnel, regroupait 50,31 % des effectifs totaux. Sur la période examinée, ses effectifs ont augmenté de 52,6 % en raison de son développement.

Les cinq sociétés de projets du groupe créées en 2010 par décision du conseil d'administration de la SEML Semardel, chacune dotée d'un président rémunéré, emploient 28 effectifs moyens soit 5 % des effectifs moyens totaux du groupe, une seule d'entre elles représentant 23,5 des 28 effectifs moyens de l'ensemble des dites sociétés.

La SEML Semardel, société mère du groupe, dispose de 50 effectifs moyens, soit 8 % des effectifs totaux, en progression de 11 % sur la période du fait du renforcement des fonctions transverses au service du groupe.

**Tableau n° 30 : Évolution des effectifs moyens rémunérés du groupe SEML Semardel**

Effectif moyen	2011	2012	2013	2014
SEML Semardel	45,67	46,89	49,96	53,61
Dont président(s)	0,75	1,00	0,92	3,75
Semariv	159,39	162,58	171,57	166,2
Dont président	1	1	1	
Semavert	37,23	39,6	41,78	40,77
Dont président	1	1	1	
Semaer	190,12	250,98	285,3	288,73
Dont président	1	1	1	
Sematerre			0,5	0,87
Semathec				
Semapro	1,01	1,75	1,96	2,42
Dont président		0,75		
Semaval		6,3	17,44	23
Svdm			1	2
Seve				
Total	433,42	508,10	569,51	577,60
Total (hors présidents)	429,67	503,35	565,59	573,85

*L'ensemble du personnel est comptabilisé selon son temps de présence et son taux d'activité. On entend par ensemble du personnel : les salariés sous contrat de travail, les mandataires sociaux, les alternants (apprentis et contrat de professionnalisation), les stagiaires.*

*Source : CRC, à partir des données de la SEML Semardel.*

Le renforcement des compétences de pilotage et d'encadrement d'exploitation s'est traduit par une modification de la structure des emplois.

Au 31 décembre 2014, la structure des emplois comportait 66 % d'ouvriers, 12,5 % de cadres, 11,6 % d'agents de maîtrises, 4 % d'employés et 3,51 % de techniciens. Sur la période, l'accroissement des effectifs du groupe s'est notamment accompagné d'une forte croissance du nombre d'agents de maîtrise (+ 64,6 %) au détriment des techniciens (- 10,42 %).

**Tableau n° 31 : Évolution de la structure des emplois du groupe Semardel (effectifs moyens)**

Effectif moyen	2011	2012	2013	2014
CADRE	53,84	57,46	62,50	72,02
AGENT DE MAÎTRISE	40,46	53,02	65,69	66,59
TECHNICIEN	22,46	22,84	26,76	20,12
EMPLOYÉ	23,29	22,90	21,37	24,22
OUVRIER	278,37	338,22	378,88	378,93
DIRECTEUR GÉNÉRAL	4,84	4,67	4,22	5,00
PRÉSIDENT	3,75	4,75	3,92	3,75
APPRENTI	3,41	2,19	2,83	1,59
CONTRAT DE PRO	3,00	0,99	0,92	2,46
STAGIAIRE		1,08	2,41	2,92
Total général	433,42	508,11	569,50	577,60
Total général (hors présidents)	429,67	503,36	565,58	573,85

*Source : CRC, à partir des données de la SEML Semardel.*

#### 4.3.2.2 La localisation des effectifs

Au 31 décembre 2014, 87,6 % des effectifs du groupe Semardel étaient localisés sur le site de Vert-Le-Grand en Essonne.

**Tableau n° 32 : Répartition des effectifs par société et par site au 31 décembre 2014**

Société	Effectif moyen total	Sites	Effectif moyen par site
Semavert	40,77		
		VERT-LE-GRAND	40,77
Semariv	166,2		
		PAU	9,42
		VERT-LE-GRAND	156,78
Semaer	288,73		
		CHATEAUNEUF-SUR-LOIRE	33
		ÉTAMPES	14
		MAISONS	13
		VERT-LE-GRAND	228,73
SEML Semardel	53,61		
		VERT-LE-GRAND	53,61
Semapro	2,42		
		VERT-LE-GRAND	2,42
Semavai	23		
		VERT-LE-GRAND	23
Sematerre	0,87		
		VERT-LE-GRAND	0,87
SVDM	2		
		BALLANCOURT	2
TOTAL	577,6		577,6
		VERT-LE-GRAND	506,18

Source : CRC, à partir des données de la SEML Semardel.

À la fin 2014, les sociétés du groupe Semardel disposaient de trois établissements secondaires, un établissement secondaire de la Semariv à Mourenx (Pyrénées-Atlantiques) depuis 2013 pour l'exploitation de l'usine d'incinération des Ordures Ménagères de Lacq et deux établissements secondaires pour la Semaer, l'un situé à Maisons (Eure-et-Loir) depuis 2011 et à Saint-Martin-d'Abbat (Loiret) depuis 2013. La Semaer dispose également d'un établissement secondaire à Étampes (Essonne), selon les précisions apportées par la Semardel.

#### 4.3.2.3 Les mouvements de personnel

La SEML Semardel a précisé que, d'une façon générale, toute création de poste est ouverte à la mobilité interne, sauf en cas d'appréciation par la hiérarchie d'un manque de compétence existante en interne.

**Tableau n° 33 : Flux d'arrivées et de départs par société (tout motif et tout statut) et mobilité interne**

Effectif		2011	2012	2013	2014
SEML Semardel	Arrivés	18	22	17	11
	Départs	18	20	17	15
Semaer	Arrivés	36	67	54	22
	Départs	15	21	19	27
Semaval	Arrivés		15	5	6
	Départs			2	2
Semapro	Arrivés	2	1	1	5
	Départs	1		2	
Semariv	Arrivés	27	36	31	17
	Départs	28	32	19	40
Semavert	Arrivés	11	13	13	7
	Départs	10	6	12	6
Sematerre	Arrivés			1	1
	Départs				1
SVDM	Arrivés			2	
	Départs				
Total	Arrivés	94	154	124	69
	Départs	72	79	71	91
Mobilités intra groupe		9	21	16	12

Source : CRC, à partir des données individuelles produites par la SEML Semardel.

Sur la période examinée, 90 salariés ont quitté la société en percevant à divers titres une indemnité spécifique pour un montant total de 1,1 M€, correspondant aux obligations sociales et financières de la Semardel en matière de départs à la retraite, licenciements, et ruptures conventionnelles des contrats de travail, précise la société.

Le marché de tri des emballages ménagers des communes du Simacur, détenu depuis 2010 par Semariv pour quatre années, a été attribué en 2014 à un nouveau prestataire pour un démarrage le 1<sup>er</sup> juillet 2014. Ce dernier n'a pas souhaité reprendre le personnel, situation pour laquelle des recours ont été engagés par une partie du personnel concerné, non soldés à la mi-2016.

Dans ce cadre, « l'entreprise Semariv a provoqué une réunion avec les représentants du personnel du site pour évoquer la situation et trouver finalement une entente en accordant une prime de 2 000 € brut à tous les collaborateurs concernés afin de leur permettre de se retourner financièrement ».

**Tableau n° 34 : Motifs de départs du groupe ayant donné lieu aux versements de sommes pour la période 2011-2014 (hors CDD)**

En €	Nombre de personnels concernés	Montant total versé
<b>Indemnité de licenciement groupe</b>		
Groupe hors SEML Semardel	16	200 825
SEML Semardel	4	80 075
<b>Rupture conventionnelle groupe</b>		
Groupe hors SEML Semardel	24	84 680
SEML Semardel	5	63 550
<b>Indemnité de retraite groupe</b>		
Groupe hors SEML Semardel	9	73 588
SEML Semardel	2	25 172
<b>Transaction groupe Semardel</b>		
Groupe hors SEML Semardel	5	210 655
SEML Semardel	3	331 339
<b>Perte marché Simacur</b>		
	22	44 000
<b>Total</b>	<b>90</b>	<b>1 113 884</b>

Source : CRC, à partir des données individuelles produites par la SEML Semardel.

Sur la période examinée, sur la base des états produits, le groupe a été engagé dans 31 procédures contentieuses.

#### 4.3.3 Le personnel intérimaire

Le personnel intérimaire représente en moyenne 9,71 % de l'ensemble des dépenses de personnel (masse salariale et intérim). Il est concentré pour l'essentiel dans deux sociétés (UES), la Semaer et la Semariv. L'augmentation du recours à l'intérim en 2013 correspond au début d'activités de Semaval, filiale de Semaer, dont les pré-embauches ont été effectuées de cette façon.

**Tableau n° 35 : Personnel intérimaire sur la période examinée**

En €	2011	2012	2013	2014
Intérim	2 507 051	2 413 929	3 289 575	3 077 452
Masse salariale (brut + ch.)	23 115 242	28 066 777	29 570 994	31 246 598
% intérim	9,78 %	7,92 %	10,01 %	8,97 %

Source : CRC, à partir des données de la SEML Semardel.

#### 4.3.4 Les rémunérations et autres avantages

##### 4.3.4.1 Les primes variables

En matière de rémunération, au-delà de la rémunération fixe conventionnelle sur 13 mois et des primes légales et conventionnelles, le groupe Semardel a instauré une prime variable pour l'ensemble de ses personnels, pour les ouvriers en 2010, pour les employés, techniciens et agents de maîtrises (Etam) et les cadres en 2011 et pour les membres du comité de direction (Codir) en 2012.

Pour les ouvriers et les ETAM/Cadres, la prime d'un montant moyen d'un mois de salaire varie selon des objectifs individuels et collectifs auxquels s'ajoutent des objectifs financiers pour les Etam/Cadre.

**Tableau n° 36 : Régime de prime variable applicable aux ouvriers Etam/Cadres (2014)**

	Ouvriers		Etam / Cadres	
Evaluation des comportements sur la base des règles et des valeurs du Projet d'entreprise	30%		30%	
Evaluation de la performance individuelle et collective	70%	3 objectifs individuels ou d'équipe	30%	3 à 5 objectifs individuels ou d'équipe
			40%	objectif financier du Groupe : EBE

	Mois de salaire brut
Ouvriers	1
Employés et Agents de maîtrise fonctionnels	1
Cadres fonctionnels	1,1
Spécialistes techniques	1,25
Responsable opérationnels et Responsables commerciaux	1,5
Commerciaux soumis à commissions	0,5

Source : SEML Semardel.

Pour les membres du Codir, la prime variable est fonction de différents critères liés aux objectifs du groupe et aux objectifs individuels. Elle est attribuée par le directeur général du groupe.

**Tableau n° 37 : Régime de prime variable applicable aux membres du Codir**

<b>A. PERFORMANCE FINANCIÈRE : 40 % de la prime totale</b>
1. Résultats du Groupe : 40 % de la prime totale
▪ Indicateur : EBE consolidé au budget + total de l'assiette des primes variables chargée des membres du Comité de Direction
<b>B. PERFORMANCE INDIVIDUELLE : 21 % de la prime totale</b>
1. Coût des services : 10 % de la prime totale
2. Organisation opérationnelle : 11 % de la prime totale
<b>C. PROJET-VALEURS-CULTURE DU GROUPE : 28 % de la prime totale</b>
1. Projet d'entreprise : 10 % de la prime totale
2. Management : 4 % de la prime totale
3. Performance Projet : 10 % de la prime totale
4. Management : 4 % de la prime totale
<b>D. COMPORTEMENTS INDIVIDUELS : 11 % de la prime totale</b>
1. Projet d'entreprise : 11 % de la prime totale

Source : SEML Semardel.

Sur la période, la prime variable des membres du CODIR a représenté en moyenne au maximum 1,57 mois de salaires.

**Tableau n° 38 : Membres du CODIR - Nombre de mois /rémunération brute (moyenne)**

	Moyenne du CODIR
2012	1,57
2013	0,87
2014	0,68

Source : SEML Semardel.

Pour les commerciaux, un dispositif de commissionnement fondé sur le chiffre d'affaires a été mis en place. Il peut représenter jusqu' à 2,75 mois de salaires en fonction des résultats des intéressés.

**Tableau n° 39 : Commissions des commerciaux - Nombre de mois / rémunération brute (moyenne)**

	ETAM	CADRES
2011	2,84	-
2012	1,35	1,21
2013	2,13	2,11
2014	1,96	2,75

Source : SEML Semardel.

Le bilan social 2014 pour le groupe présente des statistiques sur la part des primes non mensuelles (prime variable et 13<sup>ème</sup> mois) dans la rémunération. Le montant de la seule prime variable mériterait d'être individualisé.

**Tableau n° 40 : Part des primes non mensuelles (prime variable et 13<sup>ème</sup> mois) dans la rémunération**

	2012	2013	2014
OUVRIER	9,91%	10,78%	11,00%
EMPLOYE	8,97%	9,62%	8,82%
TECHNICIEN	11,11%	12,10%	9,82%
AGENT DE MAITRISE	10,35%	11,08%	10,12%
CADRE	13,78%	11,63%	10,96%
APPRENTI	3,17%	10,13%	0%

Source : SEML Semardel.

#### 4.3.4.2 Les primes exceptionnelles

L'octroi d'une prime exceptionnelle fait l'objet d'une procédure de validation interne par la direction des ressources humaines du groupe et le directeur général du groupe<sup>190</sup>.

Sur la période, le montant total des primes exceptionnelles octroyées aux vingt plus importantes rémunérations annuelles du groupe, y compris les directeurs généraux des filiales qui disposent d'un contrat de travail, a été relativement peu élevé, sauf en 2014.

**Tableau n° 41 : Montant total des primes exceptionnelles versées aux 20 plus importantes rémunérations (hors directeur général groupe)**

En €	2011	2012	2013	2014
Montant total	16 200	4 345	20 525	168 000

Source : CRC, à partir des données de la SEML Semardel.

En 2014, le montant important des primes exceptionnelles s'expliquait par l'octroi d'une prime exceptionnelle à trois cadres du groupe pour une enveloppe totale de 155 00 € par le directeur général de la SEML Semardel pour l'obtention de l'arrêté préfectoral d'exploitation de l'installation de stockage des déchets non dangereux de Mont-Mâle.

Le procès-verbal du conseil d'administration de la SEML Semardel du 14 février 2014 examinant le dossier Mont-Mâle mentionne que le directeur général indique « *qu'il saura récompenser sous forme de prime, les membres de l'équipe qui ont contribué à ce succès* ».

Le pacte d'actionnaires agréé fin 2015 prévoit désormais que le comité des rémunérations « *sera (...) saisi des vingt principales rémunérations (autres que celles des mandataires sociaux et directeurs généraux adjoints du groupe) et des contrats y afférant* ».

#### 4.3.4.3 La participation

En 2012, le groupe a signé un accord de participation en application de l'article L. 3322-2 du code du travail. Le groupe a fait le choix d'une répartition proportionnelle à la durée de travail et non proportionnelle au salaire<sup>191</sup>.

**Tableau n° 42 : Participation versées aux salariés (en €)**

	MONTANT GLOBAL RESERVE PARTICIPATION	MONTANT MOYEN DE LA PARTICIPATION
2012	149 909	214,5
2013	202 295	422,29
2014	189 674	336,38

Source : bilan social du groupe Semardel pour 2014.

<sup>190</sup> Note de la DGG/DRH du groupe pour l'attribution d'une prime exceptionnelle.

<sup>191</sup> La réserve de participation est distribuée au prorata du temps de présence au cours de l'année, en fonction du nombre de jours de présence ou du nombre d'heures effectuées. Une autre forme de répartition, également uniforme, est possible : tous les salariés bénéficient du même montant qu'ils aient accompli une année complète ou non dans l'entreprise, et qu'ils soient à temps complet ou à temps partiel.

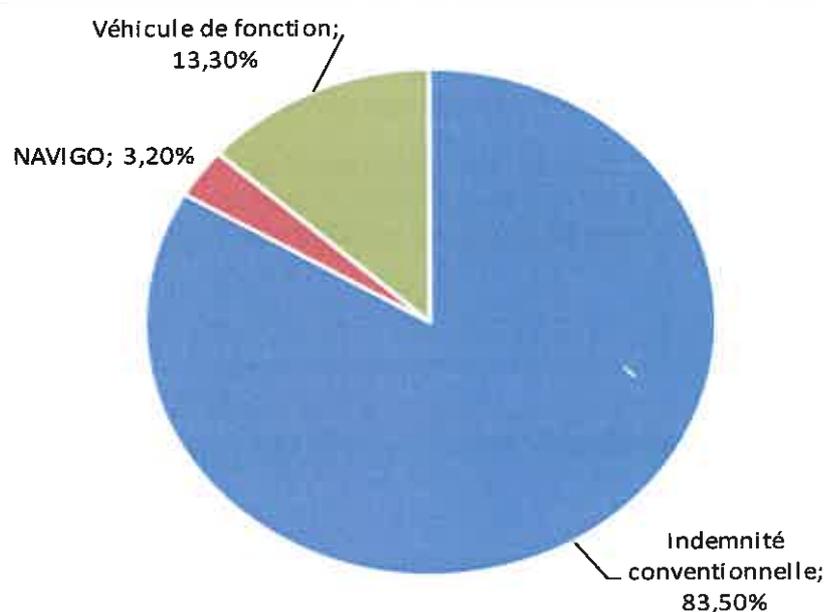
#### 4.3.4.4 La problématique des transports

La SEML Semardel a indiqué que le site de Vert-le-Grand n'est pas desservi par les transports en communs.

Selon les lieux de travail, le premier arrêt se situe entre deux et quatre kilomètres. Les collaborateurs peuvent bénéficier, soit d'une indemnité conventionnelle de 4 € par mois, soit d'un remboursement des transports en commun (« pass NAVIGO »), soit d'un véhicule de fonction<sup>192</sup>, selon leur fonction pour cette dernière catégorie.

Fin 2014, 3,20 % des salariés du groupe bénéficiaient d'un remboursement du pass Navigo, et 13,30 % des personnels d'un véhicule de fonction.

**Tableau n° 43 : Mode de transport utilisé par les salariés du groupe Semardel au 31 décembre 2014**



Source : SEML Semardel.

#### 4.3.5 La situation des rémunérations au sein du groupe Semardel

Le bilan social 2014 pour le groupe Semardel donne des statistiques concernant le salaire mensuel brut moyen ainsi qu'une hiérarchie des rémunérations au sein du groupe.

<sup>192</sup> Réponse de la SEML Semardel au questionnaire initial de la chambre.

**Tableau n° 44 : Rémunération mensuelle brute moyenne (en €)**

	2012	2013	2014
OUVRIER	2246,44	2286,68	2393,52
EMPLOYE	2556,18	2461,85	2418,09
TECHNICIEN	3962,54	3985,97	3982,81
AGENT DE MAITRISE	3340,72	3339,90	3337,11
CADRE	5666,21	5462,77	5452,81
APPRENTI	1103,87	1250,93	947,99

Source : bilan social du groupe Semardel pour 2014.

**Tableau n° 45 : Écart entre la rémunération mensuelle brute moyenne des ouvriers et des cadres**

En €	2012	2013	2014
Ouvrier	2 246,44	2 286,68	2 393,52
Cadre	5 666,21	5 462,77	5 452,81
Écart	2,52	2,39	2,28

Source : CRC, à partir du bilan social du groupe Semardel pour 2014 et des compléments apportés par la société.

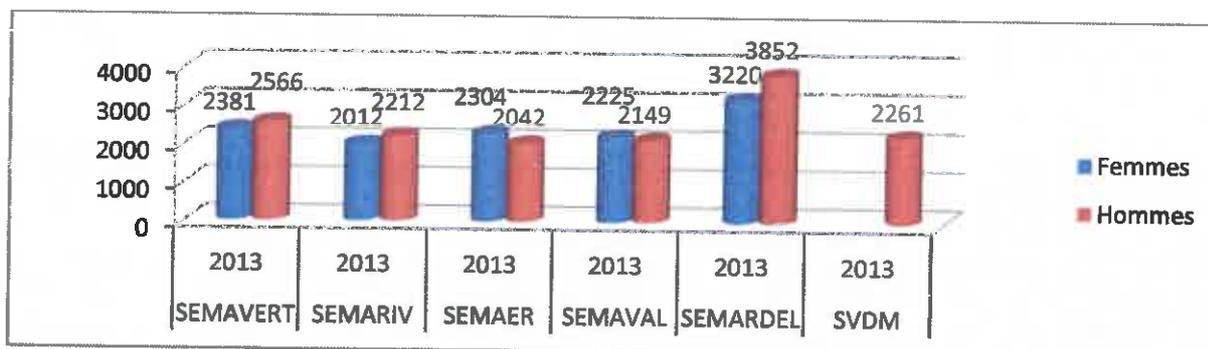
Le groupe dispose également de données sur le salaire moyen du groupe pour les hommes et les femmes. Au niveau du groupe, compte tenu des caractéristiques de chaque population, les femmes disposaient en 2013 d'un salaire moyen un peu supérieur aux hommes (2 419 € contre 2 197 €), la situation étant variable selon les sociétés du groupe.

**Tableau n° 46 : Salaire homme/femme dans le groupe Semardel (données 2013)**

En €	Effectifs	Salaire de base	Prime d'ancienneté	Salaire de base + PA	Age moyen	Ancienneté moyenne
Femmes	96	2 279	139	2 419	41	8
Hommes	466	2 019	178	2 197	42	10

Source : SEML Semardel.

**Tableau n° 47 : Salaire de base + prime d'ancienneté moyen homme/femme par société**



Source : SEML Semardel.

Le groupe dispose également de statistiques concernant le salaire moyen par statut et par société.

Compte tenu de l'histoire du groupe, des différences de métiers exercées, des caractéristiques des populations de salariés de chacune des sociétés et des modalités de négociations des rémunérations mises en place, des différences entre sociétés existent.

#### 4.3.6 La situation des rémunérations du groupe par rapport à un panel de sociétés

À l'initiative de la SEML Semardel, une évaluation du salaire annuel moyen du groupe par rapport à un échantillon de sociétés comparables a été commandée à un prestataire extérieur. Ce salaire est proche de la médiane de l'échantillon.

**Tableau n° 48 : Salaire annuel moyen du groupe Semardel par rapport à un échantillon de sociétés comparables**

En €	2012	2013	2014
Groupe Semardel	34 957	33 799	35 614
3 <sup>ème</sup> quartile	28 519	31 129	28 740
Médiane de l'échantillon	33 394	33 379	34 283
1 <sup>er</sup> quartile	34 084	36 303	38 741

Source : CRC, à partir de l'étude (...) et des compléments apportés par la société.

Toujours à l'initiative de la SEML Semardel, une évaluation de la situation de la rémunération des cadres dirigeants a été commandée à un prestataire extérieur à la fin 2015.

À cette date, le parangonnage ne pouvait intégrer tous les éléments de rémunérations des intéressés, notamment les primes exceptionnelles ou les changements de contrats.

Sous ces réserves et avec ses limites, il ressort de cette étude qu'en moyenne les salaires de base (salaire annuel fixe garanti augmenté de toutes les primes fixes – ancienneté, vacances, ...) 2015 de la société se situaient à un niveau un peu plus élevé que la médiane de l'échantillon (+ 2,4 %). La moitié des cadres dirigeants avait leur salaire au-dessus de cette médiane. Selon les conclusions de cette étude, par rapport aux sociétés de l'échantillon, le groupe Semardel pratiquait une politique salariale plus égalitaire, sans pondération selon le niveau de responsabilité hiérarchique et le métier.

Les primes variables (gratification, bonus sur objectifs) étaient également plus élevées que celle de l'échantillon portant le salaire de base et variable au-dessus de l'échantillon (+ 6,5 %). Plus de la moitié des cadres dirigeants avaient leur salaire de base et variable au-dessus de la médiane de l'échantillon.

En revanche, l'intégration de l'intéressement et de la participation ramenait l'écart des rémunérations des cadres dirigeants à 1,7 % de la médiane du marché. Cinq cadres dirigeants avaient une rémunération globale inférieure à la médiane de l'échantillon.

En pratique, la structure de la rémunération des cadres dirigeants du groupe se caractérisait par une moindre importance de la participation et l'absence d'intéressement.

**Tableau n° 49 : Diagnostic sur la rémunération de dix cadres dirigeants par rapport au niveau de responsabilité et métier (2015)**

	Salaire de base	Salaire de base + variable	Salaire global
Directeur général groupe	- 6,4 %	-3,4 %	- 6,3 %
Directeur général (incinération)	- 10,4 %	1,1 %	- 4,1 %
Directeur général collectivités valorisation)	- 12,6 %	-1,2 %	- 6,2 %
Directeur général (stockage commercial)	- 3,9 %	7,5 %	2,0 %
Directeur administratif et juridique	13,5 %	10,5 %	5,8 %
Directeur des systèmes d'information	17,7 %	17,9 %	13,2 %
Directeur des ressources humaines	7,1 %	4,0 %	- 1,4 %
Directeur financier	- 1,4 %	-1,8 %	- 7,7 %
Directeur communication relations extérieures	15,7 %	12,2 %	8,8 %

Source : CRC, à partir des résultats de l'étude Altedia. Le salaire de base correspond au salaire annuel fixe garanti, augmenté de toutes les primes fixes (ancienneté, vacances, etc.). Le salaire de base + variable inclut les gratifications, bonus sur objectifs. Le salaire global inclut le salaire de base, les bonus, l'intéressement et les participations.

### 4.3.7 Les actions en matière d'insertion professionnelle

En matière d'insertion professionnelle, le groupe Semardel indique avoir développé différentes actions, notamment le recours à des structures d'aide à l'embauche ou de réinsertion pour l'emploi de personnes en difficulté à l'occasion de recrutements externes, l'ouverture de prestations à des entreprises d'insertion ou des établissements et services d'aide par le travail (Esat) pour l'entretien des espaces verts en 2014<sup>193</sup>, la mise en place d'un programme d'alphabétisation à l'attention des collaborateurs du groupe en partenariat avec le Greta depuis 2009<sup>194</sup>, la signature d'une convention avec l'association nationale de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des handicapés (Agefiph,) pour l'insertion des travailleurs handicapés (17 salariés à ce jour), l'accueil de jeunes en alternance (10 en moyenne) ou l'insertion de jeunes ingénieurs.

En 2013, le groupe Semardel s'est engagé auprès de la préfecture de l'Essonne et en partenariat avec les missions locales à recruter prioritairement des jeunes en difficultés d'insertion sous le dispositif « Emploi d'avenir » sur ses postes d'équipiers de collecte, de gardiens de déchèterie, d'agents d'entretien et d'opérateurs de tri (10 embauches conclus en 2014 pour un objectif de 22)<sup>195</sup>.

Depuis l'été 2015, sur proposition du Sirédome, le groupe Semardel, en partenariat avec les missions locales, a mis en place des chantiers d'insertion professionnelle pour les jeunes de 18 à 25 ans, les « Brigades vertes » sur des sites identifiés par les communes en lien avec le Sirédome. Les trois premiers chantiers ont concernés 38 personnes sur 15 jours pour un coût de 73 931,54 € pour la Semardel<sup>196</sup>.

<sup>193</sup> Marché (...)

<sup>194</sup> Conventions avec Semaer, Semariv et Semavert.

<sup>195</sup> Convention du 5 juillet 2013 entre l'État et le groupe Semardel.

<sup>196</sup> Bilan en date du 5 novembre 2015 adressé au président du Sirédome.

Le groupe Semardel salarie également en contrat à durée indéterminée un sportif de haut niveau en judo afin de le former au métier de la maintenance en dehors des temps d'entraînements et de compétitions. À ce titre, le groupe bénéficie d'une subvention de l'État en application de l'article L. 221-8 du code des sports<sup>197</sup> et du département de l'Essonne dans le cadre de sa politique en faveur du sport<sup>198</sup>.

#### 4.4 Les marchés

Le groupe Semardel mettait en œuvre l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés jusqu'à la publication de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics.

##### 4.4.1 L'organisation de la fonction achat au sein du groupe Semardel

Dans le cadre de son projet d'entreprise (SMI-QSE), l'ensemble des dispositions de l'ordonnance de 2005 a été décliné au travers de différentes procédures applicables par l'ensemble des sociétés du groupe. Depuis 2013, le groupe s'est doté de l'outil SIS Marchés qui, selon la société, « *facilite la génération des documents de consultation des entreprises ainsi que l'envoi des flux aux organismes de publication* ».

Les procédures de passation appliquées par le groupe n'ont pas fait l'objet d'un règlement approuvé par le conseil d'administration de la SEML Semardel.

S'il n'existe pas de procédure centralisée d'achat, des marchés mutualisés sont passés par la SEML Semardel.

À la demande la chambre, un fichier des marchés passés par chacune des entités du groupe a été constitué par le groupe Semardel afin d'estimer le poids de chaque société dans l'achat total du groupe. En moyenne, sur la période examinée, les marchés passés par la SEML Semardel représentent 44,7 % des achats du groupe.

---

<sup>197</sup> Convention relative à l'insertion professionnelle d'un sportif de haut niveau entre les parties. Article L. 221-8 du code du sport. : « *Le ministre chargé des sports peut, après avis du comité d'entreprise ou, à défaut, des délégués du personnel, conclure avec une entreprise publique ou privée une convention destinée à faciliter l'emploi d'un sportif, arbitre ou juge de haut niveau et sa reconversion professionnelle. Cette convention a également pour objet de définir les droits et devoirs de ce sportif, arbitre ou juge au regard de l'entreprise, de lui assurer des conditions d'emploi compatibles avec son entraînement et sa participation à des compétitions sportives et de favoriser sa formation et sa promotion professionnelle. Elle précise également les conditions de formation du sportif, arbitre ou juge ainsi que ses conditions de reclassement à l'expiration de la convention. Le comité d'entreprise ou, à défaut, les délégués du personnel sont informés des conditions d'application de la convention. Ils sont associés au suivi de sa mise en œuvre et ils contribuent à l'insertion du sportif, arbitre ou juge au sein de l'entreprise. La relation contractuelle qui lie l'entreprise et le sportif, arbitre ou juge prend la forme : 1° Soit d'un contrat de travail ; 2° Soit d'un contrat de prestation de services, d'un contrat de cession de droit à l'image ou d'un contrat de parrainage exclusif de tout lien de subordination, intégrant un projet de formation ou d'insertion professionnelle du sportif, arbitre ou juge* ».

<sup>198</sup> Convention liant le département de l'Essonne, la société Semaer et le sportif de haut niveau.

**Tableau n° 50 : Achats 2011-2014 de 15 000 € et plus (hors contrats cadres et assurances) par les sociétés du groupe Semardel**

En € HT	2011	2012	2013	2014
Groupe Semardel	18 417 102	6 245 223	9 903 614	30 067 400
Dont				
SEML Semardel	11 635 338	1 225 251	4 109 470	16 393 883
Semaer	1 729 019	1 123 486	1 492 215	5 328 998
Semaval	137 047	427 323	1 056 512	2 776 139
Semariv	4 401 312	2 733 367	1 666 398	3 506 305
Semavert	466 706	585 259	1 087 067	1 719 956
Sematerre	28 590	29 360	189 000	325 214
SVDM	19 090	121 177	302 953	16 905

Source : SEML Semardel.

La SEML Semardel et chaque filiale directe organisée sous forme de société anonyme disposent d'une commission d'appel d'offres (CAO).

S'agissant de la composition de la CAO de la SEML Semardel, pour la période examinée, la société a produit une délibération du conseil d'administration du 9 octobre 2013 prenant acte que l'ancien président du conseil d'administration de la société « *depuis sa démission de son mandat et par empêchement de son président a continué à assurer la présidence de la CAO* » et une délibération concernant la composition de la CAO arrêtée par décision du conseil d'administration du 8 septembre 2014.

La commission d'appel d'offres de la SEML Semardel comprend 9 membres, à la fois des membres du conseil d'administration de la société à titre personnel (5), dont deux représentants des filiales du groupe, et des salariés de la société (3) avec voix délibératives.

La commission d'appel d'offres de la SEML Semardel a « *pour vocation de formuler des propositions à la personne responsable du marché sur le candidat à retenir* ». La fonction de personne responsable du marché est dévolue au directeur général de chaque entité.

Pour les CAO des filiales, la SEML Semardel a produit des délibérations des conseils d'administration de la Semariv datant 2006, de Semavert datant de 2006 et 2012 et de Semaer datant 2006, prévoyant également des seuils et des règles de fonctionnement.

À l'exception de Semavert [, toutes les commissions d'appel d'offres sont présidées par le président du conseil d'administration des sociétés. Ces règlements prévoient que les maîtres d'œuvre peuvent être membre d'une CAO avec voix consultative.

Il conviendrait que le règlement de l'achat pour l'ensemble du groupe soit formellement adopté par le conseil d'administration de la SEML Semardel ainsi que par les sociétés du groupe.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la Semardel fait notamment valoir que « *l'approbation du règlement des procédures de passation des marchés appliquées par le groupe Semardel n'entre pas dans les compétences du conseil d'administration spécialement définies par l'article L. 225-35 du code de commerce* » qui dispose qu'il « *détermine les orientations de l'activité de la société et veille à leur mise en œuvre* », « *se saisit de toute question intéressant la bonne marche de la société et règle par ses délibérations les affaires qui la concernent* », et « *procède aux contrôles et vérifications qu'il juge opportuns* ». « *En outre, les statuts de Semardel ne comportent aucune disposition sur ce point* ».

#### 4.4.2 De modalités insuffisantes de publicité et de mise en concurrence des marchés à procédures adaptées (MAPA)

Les modalités de mise en concurrence et de publicité font l'objet de fiches de procédures par type de procédure applicable à l'ensemble des sociétés du groupe<sup>199</sup>.

**Tableau n° 51 : Modalités de publicité et mise en concurrence des fournisseurs selon la procédure, la nature de l'achat et son montant**

Procédure	Travaux	Fournitures et services	Cas particuliers	Organisation de l'achat
Achat simplifié	Inférieur à 15 000 € HT	Inférieur à 15 000€ HT	Liste complémentaire d'achat dépassant le seuil de 15 000 € HT	Un devis à condition que la commande ne soit pas récurrente
Achat allégé	Inférieur à 250 000 € HT	Inférieur à 200 000 € HT	Liste complémentaire d'achat dépassant le seuil de 200 000 € HT	Consultations d' « au moins 3 opérateurs »
Publication allégée	Inférieur à 500 000 € HT	Facultatif à 200 000 € HT		Consultation du service juridique sur le mode opératoire : appel d'offres ouvert, dialogue compétitif, publication allégée (travaux), marché négocié avec publicité et mise en concurrence, marché négocié sans publicité et mise en concurrence
Marchés relevant d'une consultation du service juridique sur le mode opératoire	Supérieur à 500 000 € HT	Supérieur à 200 000 € HT		

Source : CRC, à partir du document « Procédure achat » et des fiches complémentaires produites par la SEML Semardel.

Les achats dépassant le seuil de 15 000 € HT soumis à la procédure d'achat simplifié (commande directe) concernent les achats et la location de locaux ou de terrains, les services bancaires et boursiers, les services de recherche et développement effectués pour le compte d'une collectivité publique, les services offerts par les cabinets de recrutement (hors intérim).

Les achats dépassant le seuil de 200 000 € HT soumis à la procédure des trois devis concernent l'architecture, les assurances, les audits, le conseil de gestion, les enlèvements des ordures et services analogues, les essais et analyses techniques, les études de marchés, l'ingénierie, les publications et impressions, la publicité, les services comptables, les services d'entretien et de réparation, les services de nettoyage de bâtiment, les services de télécommunication, les services de transport, les services informatiques et les sondages. En outre, le règlement interne précise que « les achats de prestations de service, absents de cette liste et dépassant le seuil de 200 000 € HT, peuvent être effectués suivant le mode opératoire d'achat allégé (...) ».

Les marchés négociés sans mise en concurrence concernent les circonstances suivantes : la recherche d'une technologie particulière, les situations d'urgence impérieuse, l'achat d'un bien immobilier, l'achat d'œuvres ou d'objets d'art, l'achat stratégique (nécessité de conférer un caractère confidentiel à l'achat), l'impossibilité matérielle de respecter les formalités de mise en concurrence (mise en place d'une prestation rapide pour un client), les cas où la formalité de mise en concurrence est manifestement inutile, l'achat de fournitures à des conditions particulièrement avantageuses (cessation d'activité, liquidation), les services ou travaux qui consistent en des prestations qui ne figurent pas dans le marché initial conclu (mais qui sont devenues nécessaires à la suite d'une circonstance imprévue indépendante de l'acheteur) sous condition et dans la limite du 50 % du montant du marché initial.

Dix-huit critères non limitatifs notés sur 100 sont proposés.

<sup>199</sup> Aucune fiche ne précise les règles applicables lorsque le groupe est mandataire d'une collectivité ou d'un groupement. Dans ce cas, c'est le règlement de la collectivité ou du groupement donneur d'ordre qui s'impose aux sociétés du groupe Semardel.

Au regard des règles que s'est fixé le groupe, l'essentiel de ses achats sont passés sans publicité préalable.

**Tableau n° 52 : Achats 2011-2014 de 15 000 € et plus (hors contrats cadres et assurances) par les sociétés du groupe Semardel**

En € HT	2011	2012	2013	2014
Toutes procédures confondues	18 417 102	6 245 223	9 903 614	30 067 400
Dont				
Appel d'offres	7 535 313	1 340 197	239 139	4 507 037
Avenants	263 047	328 615	481 813	121 390
3 devis	278 476	123 600	0	0
Gré à gré	1 613 258	1 168 808	786 359	3 650 847
Négocié sans publicité	1 788 042	433 991	1 087 607	4 305 120
Procédure allégée	2 732 104	1 894 747	4 169 717	5 327 570
Procédure négociée	2 831 980	507 645	2 423 565	7 387 319
Urgence	1 283 926	228 501	189 212	1 806 661
Publication allégée	0	0	0	1 406 009
Procédure non spécifiée/divers	90 956	219 119	526 202	1 555 449

Source : SEML Semardel.

Or, au regard tant de la législation que de la jurisprudence, ces modalités de publicité et de mise en concurrence, qui relèvent de la responsabilité de la personne responsable des marchés, sont insuffisantes.

En effet, toute la législation et la jurisprudence visent à garantir les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures. Ces principes permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics<sup>200</sup>.

La liberté de fixation des modalités de passation des MAPA prévue par l'ordonnance et son décret d'application de 2005<sup>201</sup> s'inscrivait dans le respect des principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures prévues à l'article 6 de l'ordonnance, conformément à l'avis rendu par le conseil d'État pour le code des marchés publics<sup>202</sup>. Dans ce cadre, les cas de dispense de publicité ne pouvaient être qu'exceptionnels, sauf à remettre en cause ces principes. La publicité a pour objet une mise en concurrence réelle et doit être appropriée aux caractéristiques de ce marché, et notamment à son objet, à son montant et au degré de concurrence entre les entreprises concernées<sup>203</sup>. Le Conseil d'État a ainsi jugé, dans le cadre du code des marchés publics, qu'un marché à procédure adaptée de 35 000 € de prestations de programmistes ayant fait l'objet d'une publicité dans un journal local, sur le site internet du commanditaire et sur le site du Moniteur n'était pas suffisant auprès des programmistes<sup>204</sup>.

Le nouveau cadre juridique des marchés n'a pas modifié l'état du droit sur ce point. La SEML Semardel a produit un document examiné en CODIR de la société actualisant ses procédures au nouveau droit des marchés publics et définissant de nouveaux seuils de publicités.

<sup>200</sup> Article 6 de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics.

<sup>201</sup> Décret n° 2005-1742 du 30 décembre 2005 fixant les règles applicables aux marchés passés par les pouvoirs adjudicateurs mentionnés à l'article 3 de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics.

<sup>202</sup> Conseil d'État, Avis, 29 juillet 2002, société MAJ Blanchisseries de Pantin.

<sup>203</sup> Conseil d'État, 7 octobre 2005, région Nord-Pas-de-Calais.

<sup>204</sup> Conseil d'État, 7 octobre 2005, région Nord-Pas-de-Calais.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la Semardel précise notamment :

- qu' « elle a toujours considéré qu'elle n'était pas soumise aux dispositions de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 janvier 2005 dès lors que son analyse démontrait qu'elle ne satisfaisait pas l'un des trois critères cumulatifs définis au premier alinéa de l'article 3.1<sup>205</sup>, et transposant l'article 1<sup>er</sup> de la directive 2004/18/CE du 31 mars 2004 » ;
- qu' « en dépit de ce qu'elles estimaient ne pas rentrer dans son champ d'application, Semardel, et ses filiales, se sont toutefois volontairement soumises aux dispositions de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 janvier 2005<sup>206</sup> et ont tenu compte des règles contraignantes qu'elle prévoit pour élaborer leur procédure d'achats » ;
- que « si la publicité ainsi mise en place par le groupe Semardel peut, selon l'objet et le montant des marchés concernés, être regardée comme étant insuffisante, il est important de noter que cette insuffisance concerne les plus petits marchés ».

La chambre précise que sur la base des données statistiques communiquées par la société pour l'année 2014, le montant des marchés passés de gré à gré, négocié sans publicité, en procédure allégée, en procédure négociée, en publication allégée et en procédure non spécifiées s'élève à un montant cumulé de 23 632 314 € sur un montant total de 30 067 400 €.

#### **4.4.3 Les observations faites dans le cadre de l'examen d'un échantillon de marchés passés par la SEML Semardel**

L'examen d'un échantillon de marchés de SEML Semardel pour l'exercice 2014 conclus selon différentes procédures a mis en évidence les observations suivantes.

S'agissant d'un marché de 230 000 € HT d'achat de ballast passé sans publicité ni mise en concurrence, le recours à cette procédure a été justifié par la société par la possibilité d'obtenir un prix plus intéressant de près de moitié d'un fournisseur disposant d'un partenariat avec une entreprise publique, après parangonnage avec un autre prestataire.

S'agissant d'un marché d'optimisation des moyens de détection et de protection incendie du CITD d'un montant de 156 258 € HT, l'avis d'appel public à la concurrence a fait l'objet d'une seule et unique publication dans un journal local essonnien, ce qui au regard de la nature de la prestation, de son montant et de la jurisprudence du Conseil d'État relative aux MAPA apparaît comme une mesure de publicité insuffisante.

---

<sup>205</sup> L'article 3.1. de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 dispose que : « I. - Les pouvoirs adjudicateurs soumis à la présente ordonnance sont :

1° Les organismes de droit privé ou les organismes de droit public autres que ceux soumis au code des marchés publics dotés de la personnalité juridique et qui ont été créés pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial, dont :

a) Soit l'activité est financée majoritairement par un pouvoir adjudicateur soumis au code des marchés publics ou à la présente ordonnance ;

b) Soit la gestion est soumise à un contrôle par un pouvoir adjudicateur soumis au code des marchés publics ou à la présente ordonnance ;

c) Soit l'organe d'administration, de direction ou de surveillance est composé de membres dont plus de la moitié sont désignés par un pouvoir adjudicateur soumis au code des marchés publics ou à la présente ordonnance ».

<sup>206</sup> L'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 est aujourd'hui abrogée et remplacée par l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics.

Par ailleurs le critère technique qui représente 40 % de la note finale n'est pas explicité aux candidats. Pour apprécier les offres, la société a examiné trois points : les caractéristiques détaillées du matériel au regard du cahier des charges, les garanties et la conformité du mémoire technique aux exigences de ce cahier. Or, de jurisprudence constante, pour assurer les principes de libre accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures, l'information appropriée des candidats sur les critères d'attribution d'un marché public est nécessaire dès l'engagement de la procédure d'attribution du marché, dans l'avis d'appel à concurrence ou le cahier des charges tenu à la disposition des candidats. Pour les critères techniques, l'information appropriée des candidats doit également porter sur les conditions de leur mise en œuvre. En présence de sous-critères, cette information appropriée doit porter, comme pour les critères, sur les conditions de mise en œuvre dès lors que ces sous-critères sont susceptibles d'exercer une influence sur la présentation des offres par le candidat ainsi que sur leur sélection<sup>207</sup>. Seules les méthodes de notation n'ont pas à faire l'objet d'une publicité préalable.

Il ressort de l'examen de deux marchés examinés en CAO, l'un pour les travaux d'extension sommitale de l'installation de stockage des déchets non dangereux (lot 1 terrassement) d'un montant de 2 355 396 € HT et l'autre pour les travaux de fouilles archéologiques du Mont Mâle de 245 130 € HT, que le procès-verbal signé par les membres de la CAO ne motive pas leurs propositions de choix au regard des critères annoncés, qui font par ailleurs l'objet d'une analyse de la part des services.

Par ailleurs, deux marchés de prestations événementielles pour « Fêtons Mont Mâle en avril 2014 », à l'occasion de l'attribution au groupe de l'autorisation préfectorale d'exploitation du site et « Les 30 années de la SEML Semardel » en septembre 2014 d'un montant respectif de 50 212 € HT et de 105 325 € HT attribués au même prestataire suscitent des observations.

Le premier marché a été conclu sans publicité ni mise en concurrence et le second après consultation de cinq prestataires. Pour la première prestation, la société précise avoir disposé de moins d'un mois pour mettre en place cette manifestation et pour le second, les 5 sociétés ont été sollicitées avec un délai de quinze jours pour remettre une proposition concernant 300 invités, avec cocktail et dîner de prestige au château de Chamarande, mis gracieusement à disposition du groupe par le département de l'Essonne.

Au regard de la nature de la prestation et des montants en cause, ces prestations auraient dû faire l'objet d'avis de publicité.

#### **4.5 Les acquisitions et cessions foncières réalisées par la SEML Semardel**

##### **4.5.1 La situation du foncier utilisé par le groupe Semardel**

Outre le foncier appartenant au Sirédom, la SEML Semardel exploite des installations pour laquelle elle est soit propriétaire du foncier, soit locataire dans le cadre de différents contrats.

---

<sup>207</sup> Cf. par exemple, CE, 2 août 2011, syndicat mixte de la Vallée de l'Orge Aval.

**Tableau n° 53 : Situation juridique du foncier exploité par le groupe Semardel  
sur les sites de Vert-Le-Grand et Ballancourt**

Société(s) concernées	Bien exploité	Propriétaire du foncier	Cadre juridique propriétaire/utilisateur(s)	Dates	Dispositions financières
SEML Semardel/Semariv	Foncier du CITD	Sirédom	BEA	1993/2018	Mise à disposition de la SEML Semardel
Semavert	Foncier de la Plateforme déchets verts	(...)	Bail emphytéotique	2009-2028	(...)
Semavert (ex Cel)	Foncier du CSDU du Cimetière aux chevaux	(...)	Protocole d'accord	2004/2014	(...)
Semavert	Foncier du CSDU du Braseux	Semavert	Propriétaire		
Semavert	Foncier du CSDU de Mont-Mâle (B141)	SEML Semardel	Selon autorisation préfectorale	Selon autorisation préfectorale	Néant
Semavert	Foncier du CSDU de Mont-Mâle (B142/151)	Société MEL	Acquisition en cours	Néant	Néant
Semavert	Foncier du CSDU de Mont-Mâle (B294/B295)	(...)	Bail emphytéotique en cours	Selon autorisation préfectorale	En cours
SEML Semardel	Foncier du site d'enfouissement de Montaubert	Mairie de Vert-Le-Grand	Rétrocession à la commune	Selon autorisation préfectorale	Néant
Semaval	Foncier du centre de tri des DAE et production de CSR	Bien propre de BPI FRANCE à ce jour	Crédit-bail immobilier	2013-2023	Néant
Semavert	Foncier du site d'enfouissement de Ballancourt	(...)	Convention de forage	1980-2025	(...)
Semathec	-	-	Aucun foncier		
Sematerre	Foncier de la valorisation des déchets du BTP	Bien propre de SEML Semardel	Budget annuel		48 000 €/an valeur année 2014
Semabio (projet)	Foncier du méthaniseur	Bien propre de SEML Semardel	autorisation préfectorale non encore obtenue	Néant	Néant
Semapro	Foncier du siège	Bien propre de Semavert	Mise à disposition	Date vie société	À titre gracieux
Semaer	Foncier des de la déchetterie de Vert-le-Grand (Sirédom)	Sirédom	Au travers du contrat d'exploitation	Durée du contrat	Néant
Semaer	Foncier du siège social et garages	Bien propre de Semavert	Budget annuel	Illimité	25 080 €/an valeur mars 2016
SEML Semardel	Foncier du siège social	Bien propre de Semavert	Budget annuel	Illimité	10.596,54 €/an valeur année 2014

Source : CRC, à partir des données de la SEML Semardel et des compléments apportés par la société.

Deux particuliers sont liés par des contrats pour l'occupation de leurs terrains (...).

En compensation de l'occupation des terrains de particuliers, le protocole d'accord signé par ces derniers avec la société Cel (devenue Semavert) en 2005 prévoit qu'ils deviendront propriétaires d'une superficie de 17 hectares située sur une parcelle de la commune d'Écharcon, dont seule la société supportera l'ensemble des coûts et frais de transfert de propriété. Si cette clause ne pouvait être exécutée pour des raisons indépendantes de la volonté des parties, la société devrait verser aux particuliers une indemnité de 10 € par mètre carré représentative de la valeur des terrains compensatoires.

## 4.5.2 La politique foncière du groupe Semardel

### 4.5.2.1 Les orientations définies à l'occasion de l'adoption du premier plan de développement stratégique du groupe

Dès 2002, à l'occasion de l'adoption de son premier plan de développement stratégique pour le groupe, le conseil d'administration a identifié la maîtrise du foncier et l'aménagement de l'Écosite comme une des conditions du développement du groupe<sup>208</sup>.

À cette date, en plus des terrains acquis par le Sirédom et ceux appartenant à Cel (devenue Semavert), le groupe Semardel a acquis « 30 hectares supplémentaires contigus du centre intégré de traitement des déchets pour pouvoir y développer ses propres activités et favoriser l'implantation d'activités complémentaires aux nôtres, y compris celles de recherche et d'enseignement ».

Le groupe a entendu poursuivre ses acquisitions foncières tant à Vert-le-Grand et Écharcon qu'à Ballancourt en lien avec ces communes et les communes limitrophes avec pour objectif de créer un Écosite « susceptible de répondre à la quasi-totalité des besoins de valorisation des déchets et d'enfouissement des déchets ultimes » pour l'Essonne et dans certains cas pour l'Île-de-France.

Les réserves à constituer concernaient non seulement les besoins propres du groupe mais également les besoins d'installations futures d'entreprises partenaires « qui devront accepter un règlement d'ensemble de conception et de fonctionnement de la zone d'activités imposant des contraintes fortes en matière de respect de l'environnement ». Pour ce faire, le conseil d'administration devait se prononcer sur les modalités de commercialisation des terrains à céder.

Le document précité invitait également la société à « s'interroger, compte tenu des développements prévus à moyen terme pour l'Écosite, sur l'opportunité d'envisager un raccordement de celui-ci au réseau ferré pour tous les échanges avec l'extérieur de la Semardel et de ses filiales (REFIOM, mâchefers, DIB, etc.) mais aussi ceux d'autres sociétés susceptibles de s'y implanter ».

### 4.5.2.2 Le schéma de développement durable de l'Écosite

En 2009, le président du conseil d'administration de la SEML Semardel a proposé la réalisation d'un schéma du développement durable de l'Écosite qui avait vocation à s'articuler avec les politiques d'aménagement et les documents d'urbanisme portés par les collectivités et groupements concernés, notamment le schéma de cohérence territoriale (SCOT) de la communauté de commune du Val d'Essonne (CCVE), intercommunalité de situation de l'Écosite et le schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF).

Le schéma présenté en conseil d'administration de la SEML Semardel du 5 avril 2011 a défini les « projets de développement et les projets associés » à l'horizon 2030 : le périmètre de l'Écosite et ses aménagements, la création d'un campus industriel, la création d'un pôle de gestion et de formation, la création d'une zone d'activité associée et d'une zone agricole associée dans la perspective de création d'un pôle d'excellence régional<sup>209</sup>.

<sup>208</sup> Orientations stratégiques pour le développement de la Semardel. Document adopté par le conseil d'administration de la SEML Semardel du 11 décembre 2002. Sauf mention contraire, ce paragraphe cite ce document.

<sup>209</sup> Document intitulé « Schéma d'aménagement durable de l'Écosite de Vert-le-Grand/Écharcon – Scénario et fiches d'actions.

Sur proposition du président du conseil d'administration de la SEML Semardel<sup>210</sup>, la réalisation de ce schéma a été confiée à la société d'économie mixte du Val-d'Orge (SORGEM), dont le président directeur général était le président de la SEML Semardel, laquelle a bénéficié, sans publicité ni mise en concurrence de deux conventions successives : en 2010 une convention d'étude pour la réalisation d'un schéma d'aménagement durable de l'Écosite d'un montant contractuel de 40 000 € HT et en 2012 une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour le suivi technique de la mise en œuvre du schéma d'aménagement durable de l'Écosite et assistance pour l'intégration du schéma dans le SDRIF d'un montant contractuel de 10 000 € HT pour 3 ans maximum.

En 2013, le syndicat intercommunal d'aménagement de réseaux et de cours d'eau (Siarce), associé à la réalisation du schéma de développement durable de l'Écosite, s'est vu confier, dans le cadre d'une convention sans publicité ni mise en concurrence, l'élaboration du schéma directeur de réseaux de l'Écosite d'Écharçon/Vert-Le Grand pour un montant contractuel de 41 806,02 € HT.

#### **4.5.3 Des décisions d'acquisition et de cessions non transparentes sur les conditions de fixation des prix**

Durant la période examinée, le conseil d'administration de la SEML Semardel a donné son accord à 17 opérations d'acquisition ou de cession de foncier.

Sur ces sujets, les délibérations du conseil d'administration de la SEML Semardel ne font jamais état des conditions dans lesquelles les prix d'acquisition ou de cession du foncier ont été arrêtés. Elles ne font ainsi référence à aucun avis des services des domaines ni à aucune évaluation extérieure.

Sollicitée sur ce point, la SEML Semardel a indiqué notamment que *« peu de temps après l'acquisition des sociétés PSE, Cel, Saer, la SEML Semardel s'est également fixée comme objectif d'étoffer sa maîtrise foncière. A cet effet, la SEML Semardel a eu recours au service de l'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP), - devenue Grand-Paris Aménagement - qui, par un dossier intitulé « Étude de faisabilité » portant notamment sur la commune d'Écharçon, après avoir consulté les services de la Direction nationale d'intervention domaniale, a déterminé les prix d'acquisition du foncier au m<sup>2</sup> et d'éviction du fermier également au m<sup>2</sup>.*

*Sur la base de ce document fondamental, la SEML Semardel a pérennisé sa politique d'acquisition foncière en restant au plus près des valeurs planchers d'éviction du fermier mais en revanche, a subi le dictat des propriétaires fonciers en ce qui concerne le prix d'acquisition au m<sup>2</sup> (loi de l'offre et de la demande et de la raréfaction des terrains libres et amplifiée par une forte diminution du stock de terrains disponibles (- 17 %) comme le relève la DDE dans son tableau de bord d'activités (édition 2003) ».*

S'agissant des évaluations de la valeur du foncier acquis ou cédé par le groupe, la SEML Semardel a produit une note de son conseil du 24 novembre 2009 concluant qu'*« il est possible de considérer que la SEML Semardel n'est pas soumise à l'obligation de consulter le service des domaines à l'occasion de l'opération d'acquisition des terrains nécessaires à la réalisation de son opération »*<sup>211</sup>.

<sup>210</sup> Note d'orientation de l'Écosite examinée par en conseil d'administration du 17 décembre 2009. Procès-verbal du conseil d'administration du 17 décembre 2009.

<sup>211</sup> Note de Maître (...) au directeur juridique de la SEML Semardel en date du 24 novembre 2009.

Toutefois, cette même note indique également que cette consultation « a pour effet de donner un caractère plus transparent à l'opération »<sup>212</sup>. La SEML Semardel pourra avoir intérêt à viser cet avis dans la délibération du conseil d'administration (...). Dans l'opération projetée, la note indiquait qu'« il y aura lieu de préciser les raisons justifiant la différence de prix entre l'évaluation des domaines et celui retenu »<sup>213</sup>, si dans sa décision la SEML Semardel vise l'avis des domaines.

En 2013<sup>214</sup>, le conseil d'administration de la SEML Semardel a ainsi donné son accord pour l'acquisition d'une partie d'un chemin vicinal auprès de la commune de Vert-le-Grand pour un montant de 200 000 € alors que celle-ci avait été évaluée à 6 000 € par le service des domaines<sup>215</sup>, soit plus de 20 fois son prix estimé. Le procès-verbal de cette décision du conseil d'administration de la SEML Semardel ne fait pas état de cet avis, ni de l'écart de prix consenti par la société et de sa motivation.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune de Vert-le-Grand explique que ce prix est motivé par le fait que « (...) le chemin se trouve entre l'actuelle décharge de Braseux et la future décharge de Mont-Male. Cette acquisition permet de raccorder les deux décharges dont fait profiter la Semardel d'une possibilité de stockage beaucoup plus importante avec un revenu en conséquence, que nous pouvons chiffrer à plusieurs millions d'euros sur 30 ans (...) ».

Dans sa réponse aux observations provisoires, la Semardel fait notamment valoir qu'elle « n'a pas d'obligation légale ou réglementaire d'effectuer une « évaluation extérieure » préalablement à ses acquisitions ou cessions foncières ».

La chambre estime que les décisions d'acquisitions ou de cessions foncières du conseil d'administration de la SEML Semardel doivent être plus transparentes dans leur rédaction s'agissant des conditions d'établissement des prix proposés au conseil d'administration par le directeur général de la société et ses services.

#### **4.5.4 L'opération de relocalisation des activités de MRF/MEL**

Dans la continuité des différentes installations de stockage de déchets ultimes mises en service sur l'Écosite depuis 1963, le groupe Semardel a obtenu par arrêté préfectoral en date du 24 janvier 2014 l'autorisation d'installer une nouvelle décharge au lieu-dit « Mont-Mâle » sur une emprise foncière occupée conjointement par la société MRF/Agence Mel et le groupe Semardel, nécessitant différentes acquisitions et échanges fonciers ainsi que la relocalisation de la société MRF/Agence Mel. À ce titre, la SEML Semardel s'est engagée à verser un total 9,7 M€ sur trois années à cette dernière après expertise judiciaire<sup>216</sup>. Le protocole prévoit également des engagements réciproques (clause de non concurrence) jusqu'à fin 2017.

<sup>212</sup> La SEML Semardel précise encore qu'« Avant cette date, il convient de préciser que nous disposons des évaluations établies par l'AFTRP et la Direction Nationale d'Interventions Domaniales (...) Après cette date, nous avons malgré tout continué à solliciter les avis de la Direction Départementale des Finances Publiques de l'Essonne. Force était de constater que les évaluations transmises restaient inférieures à la loi du marché (...) ».

<sup>213</sup> Note de Maître (...) au directeur juridique de la SEML Semardel en date du 24 novembre 2009.

<sup>214</sup> Procès-verbal du conseil d'administration du 9 octobre 2013.

<sup>215</sup> Avis des domaines du 17 décembre 2012.

<sup>216</sup> Avenant n° 1 au protocole d'accord en date du 30 mars 2012, signé le 22 mars 2016.

#### 4.6 Des contributions versées aux collectivités très favorables

Les communes accueillant sur leur territoire des installations du groupe Semardel perçoivent des contributions au titre de diverses conventions.

**Tableau n° 54 : Sommes perçues par des communes**

En € HT	2011	2012	2013	2014	Total général	Sociétés concernées
Commune de Ballancourt	40 493	42 131	109 031	78 403	270 059	SVDM
Commune d'Écharçon			69 144	80 566	149 710	Semaval
Commune de Vert-le-Grand (CITD)	887 182	897 451	901 761	887 318	3 573 713	Semardel
Commune de Vert-le-Grand (ISDND)	219 804	229 291	220 125	298 362	967 581	Semavert
	1 147 479	1 147 479	1 147 479	1 147 479	1 147 479	
Total général						

Source : SEML Semardel, sauf pour Ballancourt (données corrigées par la commune).

Ces conventions sont de deux types. Des conventions de participation assises sur les dispositions de l'article L. 141-9 du code de la voirie (Écharçon et Vert-le-Grand pour les décharges) et des conventions spécifiques (Ballancourt pour la carrière de sables et Vert-le-Grand pour le CITD), c'est-à-dire sans aucune base législative spécifique.

Les dispositions de l'article L. 141-9 du code de la voirie sur lesquelles le groupe Semardel fonde ses conventions de participation prévoient une compensation des dégradations anormales de la voirie communale<sup>217</sup>.

Or les montants versés par le groupe Semardel sont forfaitaires et non proportionnés aux dégradations constatées. Le dispositif est donc fragile au plan juridique.

Sollicitée sur ce sujet comme exemple, la commune de Vert-le-Grand n'a justifié de dépenses pour les routes concernées qu'en 2013 à hauteur de 32 622,20 €<sup>218</sup>, à rapprocher des 220 125 € versés par la SEML Semardel cette année-là et des 967 581 € sur la période examinée.

S'agissant des autres conventions, la chambre rappelle que l'article L. 2333-93 du CGCT prévoit une taxe sur les déchets réceptionnés dans une installation de stockage de déchets ménagers et assimilés ou un incinérateur de déchets ménagers, à partager le cas échéant entre les différentes communes concernées<sup>219</sup>.

<sup>217</sup> « Toutes les fois qu'une voie communale entretenue à l'état de viabilité est habituellement ou temporairement soit empruntée par des véhicules dont la circulation entraîne des détériorations anormales, soit dégradée par des exploitations de mines, de carrières, de forêts ou de toute autre entreprise, il peut être imposé aux entrepreneurs ou propriétaires des contributions spéciales, dont la quotité est proportionnée à la dégradation causée. Ces contributions peuvent être acquittées en argent ou en prestation en nature et faire l'objet d'un abonnement. À défaut d'accord amiable, elles sont fixées annuellement sur la demande des communes par les tribunaux administratifs, après expertise, et recouvrées comme en matière d'impôts directs. »

<sup>218</sup> Sur la base des factures produites par la commune de Vert-le-Grand.

<sup>219</sup> « Toute commune peut, par délibération du conseil municipal, établir une taxe sur les déchets réceptionnés dans une installation de stockage de déchets ménagers et assimilés, soumise à la taxe générale sur les activités polluantes visée à l'article 266 sexies du code des douanes, ou d'incinération de déchets ménagers, installée sur son territoire et non exclusivement utilisée pour les déchets produits par l'exploitant. La taxe est due par l'exploitant de l'installation au 1<sup>er</sup> janvier de l'année d'imposition. Peuvent établir la taxe mentionnée au premier alinéa les communes sur le territoire desquelles l'installation ou l'extension d'un centre de traitement des déchets ménagers ou assimilés est postérieure au 1<sup>er</sup> janvier 2006 ou résulte d'une autorisation préfectorale obtenue antérieurement au 1<sup>er</sup> juillet 2002 ainsi que celles qui ont bénéficié, avant le 1<sup>er</sup> juillet 2002, d'une aide versée par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie en faveur d'une telle installation ou extension en application des articles 22-1 et 22-3 de la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux. En cas d'installation située sur le territoire de plusieurs communes, leurs conseils municipaux, par délibérations concordantes, instituent la taxe et déterminent les modalités de répartition de son produit. Le montant total de la taxe acquittée par l'exploitant est plafonné à 1,5 € la tonne entrant dans l'installation. »

Cette taxe n'a pas été instaurée par la commune de Vert-le-Grand. Sollicitée, la commune explique que la collectivité disposait « déjà d'une convention avec la SEML Semardel pour le CITD qui était économiquement plus intéressante pour la commune de Vert-le-Grand ».

Il est vrai que les contributions versées par le groupe Semardel à la commune de Vert-le-Grand sont sans commune mesure avec ce que la loi a prévu, la commune ayant bénéficié sur la période examinée au minimum d'un sur-financement de 1,8 M€ (estimé dans l'hypothèse la plus favorable à la collectivité c'est-à-dire l'instauration d'une double taxe au taux maximum, non partagée avec une autre commune lorsque la situation de l'installation le demande (Écharcon)).

**Tableau n° 55 : Évaluation des sur-financements attribués par le groupe Semardel à la commune de Vert-le-Grand**

En € HT	2011	2012	2013	2014	Total
Contribution CITD article L 233-92 du CGCT	322 251	317 473	316 653	300 355	1 256 732
Contribution ISDND article L 233-92 du CGCT	329 705	343 935	330 186	447 543	1 451 369
Contribution versée par la SEML Semardel (CITD)	887 182	897 451	901 761	887 318	3 573 713
Contribution versée par la SEML Semardel (ISDND)	219 804	229 291	220 125	298 362	967 581
				Différence	1 833 193

Source : CRC, à partir des tonnes déclarées.

À compter de fin 2015, ce dispositif d'ores et déjà très favorable par rapport à la réglementation s'est enrichi de nouvelles contributions.

Les communes d'Écharcon et de Vert-le-Grand disposent d'une nouvelle convention sur le fondement de l'article L. 141-9 du code de la voirie pour cette dernière, portant la contribution du groupe Semardel à 2,25 €/tonne de déchets entrants et quatre communes bénéficient d'une contribution environnementale à 0,25 €/tonne de déchets entrants.

Pour la commune de Vert-le-Grand, la nouvelle convention correspond à un triplement de la contribution forfaitaire du groupe Semardel, selon les données communiquées par la SEML Semardel. Il convient de relever que, depuis 2014, le maire de la commune de Vert-le-Grand est administrateur de la SEML Semardel en qualité de représentant de la communauté de communes du Val d'Essonne.

Les autres collectivités bénéficient de conventions de « contribution environnementale » qui ne reposent sur aucune disposition législative et réglementaire. Ces conventions ne visent aucune installation du groupe Semardel sur leur territoire mais elles sont liées à la circulation préexistante de poids lourds liés à l'activité du groupe, sans pour autant viser les dispositions idoines du code de la voirie routière et alors même que la création de l'ISDND de Mont-Mâle ne devrait pas impacter de manière significative cette circulation.

Toutes sont ainsi faiblement motivées sur le plan factuel (ex. Écharcon), la rédaction étant identique pour chaque convention.

Les nouvelles collectivités bénéficiaires (hors Vert-Le-Grand et Écharcon), anciennement membres de la communauté d'agglomération d'Évry Centre Essonne, sont, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, membres de la nouvelle communauté d'agglomération de Grand Paris Sud Seine-Essonne-Sénart, formée autour d'Évry.

**Tableau n° 56 : Contributions 2015 à des collectivités**

Valorisation 2015 en € HT	2015	Sociétés concernées
Commune de Vert-le-Grand – ISDND	711 808	Semavert
Commune de Écharcon – ISDND	79 090	Semavert
Commune de Bondoufle – ISDND	79 090	Semavert
Commune de Courcouronnes - ISDND	79 090	Semavert
Commune de Lisses – ISDND	79 090	Semavert
Total général	1 028 167	

Source : SEML Semardel.

Dans leur réponse respective aux observations provisoires de la chambre,

- la commune de Vert-le-Grand fait notamment valoir que « *« revenir sur ces acquis dans des périodes politiquement délicates n'est à mes yeux pas réalisable. Les habitants de Vert-le-Grand savent que leur commune accueille la plus grande décharge du département mais ils en trouvent un léger avantage financier »* ;
- la commune de Bondoufle indique notamment que la contribution dont bénéficie la collectivité vise à « *compenser les nuisances engendrées par le flux de véhicules lourds (...) multiples. (...) Il me semble normal d'apporter des compensations aux riverains qui subissent les nuisances (...), notamment en permettant de financer l'amélioration du cadre de vie de la population (...). Le mode de calcul et les modalités de cette contribution sont peut-être contestables, mais la volonté de compenser ces nuisances me semble louable (...)* ;
- la commune de Ballancourt indique que la redevance dont elle bénéficie trouve notamment son origine dans l'article L. 141-9 du code de la voirie routière ;

Dans sa réponse aux observations provisoires, la Semardel explique notamment :

- le caractère forfaitaire des contributions versées aux collectivités en application de l'article L. 141-9 du code de la voirie routière par le fait que « *contrairement aux dégradations causées notamment par « des exploitations de mines, de carrières, de forêts » (article L. 141-9 du code de la voirie routière), les détériorations anormales des voies communales causées par la circulation de poids lourds ne sont pas mesurables. En effet, les poids lourds apportant les déchets des collectivités ou des entreprises pour être traités ou valorisés sur l'Écosite empruntent de nombreuses voies, rendant ainsi les détériorations diffuses (externalités négatives), ce qui fait obstacle à la fixation d'une contribution proportionnée aux détériorations anormales constatées. C'est la raison pour laquelle les nouvelles conventions conclues avec les communes d'Écharcon et de Vert-le-Grand prévoient également des contributions forfaitaires »* ;
- qu'il « *est (...) tout à fait possible de conclure une convention sans qu'il soit besoin d'une « base législative spécifique ».* Ces conventions signées avec les collectivités visent à compenser les désagréments réels causés par la circulation de poids lourds apportant les déchets collectés auprès de collectivités et d'entreprises en vue de leur traitement sur l'Écosite ».

En conclusion, la chambre note que les contributions versées par le groupe Semardel à plusieurs collectivités visent à « *compenser des désagréments réels causés par la circulation de poids lourds* » mais que ces désagréments sont « non mesurables ».

Les différentes contributions versées par le groupe Semardel à plusieurs communes paraissent non seulement fragiles au plan juridique quant à leur objet et finalité, mais également sans commune mesure avec les montants prévus par les dispositions légales.

#### 4.7 Des actions de communication et sponsoring à encadrer à l'égard de ses actionnaires

Sur la période examinée, les actions de communication et de mécénats déclarés par la SEML Semardel comprennent la participation à des salons (congrès des maires et des entreprises publiques locales principalement), des événements dont les plus importants sont les journées de l'Écosite et les 30 ans de la SEML Semardel, événement non récurrent.

Les actions de mécénats concernent pour l'essentiel le soutien à des clubs sportifs, dont le budget présente une progression de 67,37 % sur la période.

Les clubs sportifs les plus aidés ont été le Rugby Club Massy Essonne pour un montant de 450 800 € HT et une association sportive d'Étampes pour 42 000 € HT.

**Tableau n° 57 : Budgets communication & sponsoring**

En € HT	2 011	2 012	2 013	2 014
Salons	62 301	42 144	52 520	87 631
Événements	74 783	60 540	18 283	107 350
Mécénat/ soutiens aux clubs sportifs	88 376	98 800	249 020	270 844

Source : SEML Semardel

Ces actions ne relèvent pas de l'objet social de la SEML Semardel.

En outre, l'examen du fichier des opérations de mécénat et de soutien aux clubs sportifs produit par la SEML Semardel met en évidence qu'elles concernent des actions au profit d'associations situées sur le territoire de collectivités ou groupements actionnaires de la SEML soit directement soit indirectement par l'intermédiaire d'un groupement auquel la collectivité a transféré sa compétence.

La circulaire du 12 février 2003 relative à la présentation des principales infractions pénales susceptibles d'être commises au sein des sociétés d'économie mixtes locales - Orientation de politiques pénales indique que constitue « une infraction le financement par une SEML, en dehors de son objet social, d'un club sportif ou d'une association liés à la collectivité locale actionnaire de la SEM ».

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la Semardel fait notamment valoir qu'une « SEM peut parfaitement exercer des activités accessoires qui sont le « complément normal » de son activité principale. En revanche, il n'est pas indispensable que ces activités accessoires soient le complément nécessaire de l'activité principale de la SEM (CE, 5 juillet 2010, Syndicat national des agences de voyage). (...) Ainsi, Semardel pouvait mener ces actions de communication et de mécénat dès lors que ces activités accessoires constituent « un complément normal » de son activité principale d'élimination des déchets ».

#### 4.8 Les dépenses de sécurité

Suite à l'incendie du centre de tri de la société Semaval du 21 mars 2014, le groupe Semardel a renforcé les mesures de sécurité sur l'Écosite pour un montant de 1,054 M€ financés par emprunt et engagé des dépenses de gardiennage pour 0,3 M€, qui auront un impact sur les comptes 2015 du groupe.

Un projet anti-intrusion de l'Écosite a vu le jour en 2015 pour protéger autant les installations que les personnels via un système de caméra et de gardiennage optimisé<sup>220</sup>.

#### 4.9 La gestion budgétaire et comptable du groupe

##### 4.9.1 Les résultats des contrôles des services fiscaux et de l'URSSAF produits

Les contrôles fiscaux et de l'Union de recouvrement pour la sécurité sociale et les allocations familiales (URSSAF) produits par la SEML Semardel sur la période examinée ne font pas état de redressements significatifs.

##### 4.9.2 L'organisation de la fonction budgétaire et comptable au sein du groupe

Dans le cadre de l'organisation mise en place du groupe, la société mère pilote l'ensemble de la fonction budgétaire et comptable pour le groupe et elle porte l'essentiel des effectifs.

Le processus d'élaboration des budgets et des comptes du groupe est formalisé par des rétroplannings articulés avec les instances de pilotage mises en place et il repose sur des documents de suivi également formalisés.

Les budgets et comptes du groupe sont examinés par le conseil d'administration de la SEML Semardel. Dans ce cadre, le conseil se prononce notamment sur les budgets d'investissement de chacune des entités du groupe pour lesquelles des garanties financières sont données par la société mère le cas échéant. « Pour suivre, les conseils d'administration des différentes filiales directes prennent acte de leur budget délibéré [par la SEML] Semardel ».

En application des articles L. 232-2<sup>221</sup> et L. 232-3<sup>222</sup> du code de commerce, le conseil d'administration de la société arrête à mi exercice une situation financière intermédiaire pour transmission aux commissaires aux comptes et au comité d'entreprise et il présente simultanément les comptes des sociétés du groupe.

##### 4.9.3 La comptabilité analytique du groupe

Afin de pouvoir rendre-compte de leur activité à leur cocontractant, les sociétés d'économie mixte doivent tenir une comptabilité analytique par activité, programme ou convention et le cas échéant, pour certaines activités, il s'agit d'une obligation expressément imposée par la réglementation<sup>223</sup>.

<sup>220</sup> Rapport de gestion 2015 de la SEML Semardel.

<sup>221</sup> « Dans les sociétés commerciales qui répondent à l'un des critères définis par décret en Conseil d'État et tirés du nombre de salariés ou du chiffre d'affaires, compte tenu éventuellement de la nature de l'activité, le conseil d'administration, le directoire ou les gérants sont tenus d'établir une situation de l'actif réalisable et disponible, valeurs d'exploitation exclues, et du passif exigible, un compte de résultat prévisionnel, un tableau de financement en même temps que le bilan annuel et un plan de financement prévisionnel. Le décret en Conseil d'État ci-dessus mentionné précise la périodicité, les délais et les modalités d'établissement de ces documents. Pour la détermination du nombre des salariés, sont assimilés aux salariés de la société, ceux des sociétés, quelle que soit leur forme, dont elle détient directement ou indirectement plus de la moitié du capital. »

<sup>222</sup> « Dans les sociétés anonymes, les documents visés à l'article L. 232-2 sont analysés dans des rapports écrits sur l'évolution de la société, établis par le conseil d'administration ou le directoire. Les documents et rapports sont communiqués simultanément au conseil de surveillance, au commissaire aux comptes et au comité d'entreprise. En cas de non-observation des dispositions de l'article L. 232-2 et de l'alinéa précédent, ou si les informations données dans les rapports visés à l'alinéa précédent appellent des observations de sa part, le commissaire aux comptes le signale dans un rapport au conseil d'administration ou au directoire, selon le cas. Le rapport du commissaire aux comptes est communiqué simultanément au comité d'entreprise. Il est donné connaissance de ce rapport à la prochaine assemblée générale. »

<sup>223</sup> Aménagement et logement social notamment.

Le groupe dispose d'une comptabilité analytique par activité appliquée par toutes les sociétés organisée selon deux principes : d'une part une subdivision par activité avec un responsable dédié par activité (autant pour le suivi quotidien que la préparation du budget) et une activité « structure » pour tous les frais de structure communs à une filiale, et d'autre part une répartition des charges et produits par niveau de marge allant de la marge 1 d'exploitation à la marge 5 équivalant au résultat net permettant l'analyse de la rentabilité de chaque activité.

Depuis 2014, tous les contrats significatifs sont suivis en termes analytiques au niveau du chiffre d'affaires et de la marge 1.

En l'état des systèmes d'information, seuls sont consolidés les comptes des sociétés. Pour réaliser des analyses par métiers ou par centres de profit, il convient d'exporter les données hors flux intragroupe dans un fichier Excel et de travailler ensuite manuellement (opérations consommatrices de temps), notamment avec la création de multiples sociétés.

Le groupe Semardel a prévu d'implanter un logiciel de consolidation. Ce logiciel permettra une remontée automatique des données analytiques dans la consolidation. Des tableaux de bord pourront également être créés pour les besoins des analyses (chiffre d'affaires par métiers, analyse de charges par métiers ...).

Ce projet devrait se finaliser fin 2016/début 2017, en fonction des contraintes du service finances. Il a été engagé l'an passé pour le cahier des charges et a été budgété à hauteur de 40 500 €, dont 15 000 € sur 2016 pour la finalisation.

Ce module a également la possibilité d'intégrer des données des autres logiciels d'exploitation pour récupérer les tonnages. Cette option est pour le moment à l'étude et évaluée par rapport à d'autres outils de type business intelligence.

#### **4.9.4 Les relations financières entre les sociétés du groupe**

Les relations financières entre les sociétés du groupe Semardel sont à la fois importantes et diverses. Elles comprennent des flux financiers relatifs aux prestations assurées notamment par la société mère à ses filiales, des flux financiers entre sociétés relatives aux activités entre sociétés, les flux financiers entre sociétés dans le cadre de conventions spécifiques ainsi que les engagements reçus et donnés entre sociétés.

Depuis 2012, les relations à l'intérieur du groupe font l'objet d'une cartographie intragroupe par type de flux.

Le tableau suivant illustre une partie des différents flux pouvant exister entre les sociétés du groupe. La société mère prend en charge un certain nombre de coûts en phase d'amorçage.

Tableau n° 58 : Relations financières entre filiales

Nature de l'opération	Montant Total (en €)	2014	2013	2012	2011	Fin du exercice	Comptabilisation
Provision chez Semardel du risque d'avoir à payer l'engagement des locations de camion GNV en cas de perte du marché de la CCVE par Semaer	1 141 285		1 141 285			2013	Provision pour risques et charges
(...)	(...)		(...)				Provision pour risques et charges
Provision chez Semardel pour Semardel - litige (...)	3 452 204	3 452 204					Provision pour risques et charges
Provision chez Semardel des fouilles pour le centre de stockage Mont Mâle	400 000		400 000			2014	Provision pour risques et charges
Marché des encorbants du Sirédom / Semavert : 85 860 € pour 2012 Semaer : 574 644 € pour 2013 et 486 901 € pour 2014 (via Semavert du fait de l'incendie)	1 147 405	486 901	660 504			2015	Provision créances douteuses
Incendie Semaeriv - octobre 2010	0						Impact sur 2010, 2011 la charge exceptionnelle est compensée par l'indemnité d'assurance
SEML Semardel/Semapro prise en charge des coûts	299 500	143 000	60 500	62 000	34 000		Imputé au compte 70 pour Semapro/ compte 62 pour SEML Semardel
SEML Semardel / Semaval - coût financiers pré loyers	1 551 381		1 551 381				En produits financiers sur Semaval/ charges exploitations pour SEML Semardel
(...)	(...)		(...)				
(...)	(...)						
(...)	(...)			(...)	(...)		
(...)	(...)		(...)	(...)	(...)		
Semavert/Sematerre pas de refacturation	225 235	225 235					Annulation redevance
Semavert/SVDM : pas de refacturation	225 235	225 235					Annulation redevance
SEML Semardel/Semaeriv abandon de compte courant avec clause de retour à meilleur fortune	1 500 000		1 000 000		500 000		En exceptionnel
Augmentation du capital de Semaval (ex EPEE) apport liquidité					103 714		Semavert : 21 556 € Semaer 82 158 €
Semaer/Semaval (ex EPPE) coup d'accordéon					3 000		Incorporation compte courant

Source : SEML Semardel.

#### 4.9.4.1 Les conventions liant les sociétés du groupe

Depuis 2001, toutes les sociétés du groupe sont liées par une convention d'intégration fiscale pour laquelle la SEML Semardel est la société mère d'un groupe intégré au sens de l'article 223-A du CGI<sup>224</sup>.

<sup>224</sup> « Une société, ci-après désignée par les mots : " société mère ", peut se constituer seule redevable de l'impôt sur les sociétés dû sur l'ensemble des résultats du groupe formé par elle-même et les sociétés dont elle détient 95 % au moins du capital de manière continue au cours de l'exercice, directement ou indirectement par l'intermédiaire de sociétés ou d'établissements stables membres du groupe, ci-après désignés par les mots : " sociétés du groupe ", ou de sociétés ou d'établissements stables, ci-après désignés par les mots : " sociétés intermédiaires ", détenus à 95 % au moins par la société mère de manière continue au cours de l'exercice, directement ou indirectement par l'intermédiaire de sociétés du groupe ou de sociétés intermédiaires (...). »

Depuis 2006, les sociétés du groupe ont été progressivement liées par une convention de prestation de services portant sur l'assistance qui leur est apportée par la SEML Semardel en contrepartie d'une redevance « conforme aux services apportés par la SEML Semardel ». Ces services sont définis lors de l'élaboration du budget.

Les conventions produites par la SEML Semardel ne prennent pas en compte la création de la Semapro en lieu et place de la direction technique et développement.

Depuis 2007, les sociétés du groupe ont été progressivement liées par une convention de gestion centralisée de la trésorerie. Celle-ci prévoit un mécanisme d'avances réciproques rémunérées entre sociétés du groupe.

#### 4.9.4.2 Les conventions spécifiques entre la SEML Semardel et sa filiale Semariv

Parallèlement à la signature d'un bail emphytéotique administratif (BEA), assorti des deux conventions non détachables relatives à la construction et l'exploitation d'un centre de traitement d'ordures ménagères (le futur CITD) et à l'apport et au traitement de résidus urbains consenti par le Sirédom à la SEML Semardel le 23 août 1993, la société Cel – devenue depuis Semavert –, actionnaire de la SEML Semardel, avait notamment obtenu de cette dernière, avec l'agrément du Sirédom, le contrat d'exploitation du CITD transféré à sa mise en service à une société constituée *ad hoc*, Parachini Services Environnement (PSE), devenue depuis Semariv<sup>225</sup>.

En 2001, suite au rachat de l'intégralité des actions de ces deux sociétés par la SEML Semardel, le dispositif contractuel liant la société à ses fournisseurs devenus ses filiales s'est poursuivi et il a été reconduit par contrats successifs, le dernier datant du 11 mars 2008. Ce contrat prévoit que « SEMARIV assumera toutes les charges telles que définies au budget présenté et approuvées en conseil d'administration de la SEML Semardel et devra respecter ses comptes prévisionnels et ses tableaux de bords annuels de l'exercice en cours »<sup>226</sup>.

Au titre de la mise à disposition du CITD de la SEML Semardel vers la Semariv, la SEML Semardel « facture un loyer à sa filiale. Celui-ci comprend le coût du financement (intérêts, amortissements, subvention), les impôts et redevances que supportent Semardel relatifs à l'outil. Il est établi tous les ans sur une base budgétaire des éléments ci-dessus ».

Depuis 2008, la société détient à l'encontre de sa filiale une convention d'abandon de créance avec clause de retour à meilleure fortune ayant fait l'objet d'un avenant en 2015.

Cette convention était motivée par la situation financière de la Semariv en 2007. L'assemblée générale des actionnaires du 22 juin 2007 a constaté qu'au 31 décembre 2006 les capitaux propres de la filiale de la SEML Semardel étaient inférieurs de moitié à son capital social. Par ailleurs, les comptes de la Semariv faisaient alors état d'une dette à l'égard de la maison mère de 8 770 078 € HT au titre du loyer annuel du CITD pour l'exercice 2007 en application de la convention d'exploitation signée entre la SEM Semardel et Semariv (PSE) le 2 janvier 2006<sup>227</sup>.

« Dans ce contexte, et après analyse de toutes les solutions envisageables pour accompagner sa filiale », la Semardel a consenti « un abandon de créance à titre commercial afin de permettre un rétablissement de la situation nette de PSE », d'un montant de 2 796 071 € HT, sous réserve d'une clause de retour à meilleure fortune.

<sup>225</sup> Source : article 19 du BEA du 23 août 1993 et contrat de cession d'action du 14 mars 2001.

<sup>226</sup> Article 2 de la convention.

<sup>227</sup> Source : Disposition de la convention du 16 avril 2008.

Le retour à meilleure fortune s'entend comme la réalisation par la société PSE - devenue Semariv - d'un chiffre d'affaires annuel hors taxes d'un montant au moins égal à 25 M€, et que le montant de ses capitaux propres ne soit pas inférieur à la moitié du capital social.

Dans cette hypothèse, Semariv s'engage à rembourser le montant dû à la société mère à concurrence de son résultat positif de l'exercice, et dans la limite de 500 000 €, montant porté à 1 M€ par avenant en 2015, et ce jusqu'à épuisement total de l'abandon de créance<sup>228</sup>. L'apurement de cette créance est intervenu en 2015.

#### 4.9.4.3 Les engagements reçus et donnés inscrits dans les comptes

Au 31 décembre 2014, les engagements donnés et reçus au sein du groupe Semardel recensés dans les documents publics de la société faisaient principalement état d'un litige toujours non soldé avec les services des douanes au sujet de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) concernant le CITD exploité par la Semariv.

**Tableau n° 59 : Engagements donnés et reçus par la SEML Semardel au 31 décembre 2014**

Catégories d'engagements en €		Au profit de Participations	Au profit d'autres
Engagements donnés			
Semaval – BPI garantie A 1 <sup>er</sup>	16 698 176	16 698 176	
Semariv – Douanes TGAP	679 937		679 937
Crédits Baux locations financières	5 839 113	5 208 523	630 590
Engagements reçus			
Semariv clause de retour à bonne fortune	7 96 071	796 071	

Source : rapport des commissaires aux comptes sur les comptes consolidés du groupe Semardel.

## 4.10 La situation financière du groupe

### 4.10.1 Précisions méthodologiques

Au regard de l'organisation de la SEML Semardel, la situation financière de la société est appréciée au niveau du groupe au travers des comptes consolidés de la société et de la situation financière de chaque entité pour leur contribution au résultat global, à partir des états produits par la SEML Semardel.

### 4.10.2 Le périmètre des sociétés de consolidation

Au 31 décembre 2014, le périmètre de consolidation comporte 10 entités, dont 9 sont totalement intégrées et l'une, créée en 2014, est mise en équivalence. Il s'agit de la société Seve, détenue conjointement par le groupe Semardel et son partenaire allemand MVV Umwelt GmbH.

<sup>228</sup> Source : Convention du 18 avril 2008 et avenant n° 1 du 1<sup>er</sup> juillet 2015 entre la SEML Semardel et sa filiale SEMARIV.

#### 4.10.3 Les frais de commissariat aux comptes

Les comptes des sociétés du groupe d'un chiffre d'affaires supérieur à 18 M€ sont arrêtés par des commissaires aux comptes.

Sur la période examinée, les frais de commissariat aux comptes s'établissent en moyenne annuellement à 152 000 €, dont près de 60 % concernent les filiales du groupe.

La SEML Semardel dispose du même commissaire aux comptes depuis 1986<sup>229</sup>, systématiquement reconduit, la société disposant de deux commissaires aux comptes depuis qu'elle doit produire des comptes consolidés.

La chambre rappelle que la rotation des mandats est un principe de bonne gestion et une garantie également pour l'indépendance des dits commissaires aux comptes.

**Tableau n° 60 : Honoraires de commissariat aux comptes (en €)**

Commissaire aux comptes (CAC)		2011	2012	2013	2014
(...)	Semardel	61 200	76 800	61 200	61 178
(...)	Semapro		2 000	1 000	1 000
(...)	Semativ	28 957	39 200	18 605	29 891
(...)	Semathec		2 392	598	600
	Semavert	26 674	37 162	16 018	19 296
(...)	Sematerre		2 000	4 500	4 500
(...)	Semaer	21 011	21 257	16 167	16 000
(...)	SVDM	3 830	5 955	4 195	4 365
(...)	Semaval	4 253	3 224	1 826	10 393
Total honoraires CAC		145 925	189 990	124 109	147 223

Source : SEML Semardel.

#### 4.10.4 La fiabilité des comptes

##### 4.10.4.1 L'impact du dispositif de financement du CITD mis en place par le Siafdom/Sirédom dans les comptes du groupe Semardel

En 1985, le Siafdom a confié à la SEML Semardel par convention du 29 janvier 1985 la gestion du centre d'enfouissement des déchets du Braseux.

En 1993, en vue d'assurer une partie du financement du CITD, le Siafdom et son successeur le Sirédom<sup>230</sup> ont mis en place une contribution appelée « droit d'usage » appliquée à la tonne de déchets payée par les utilisateurs de la décharge du Braseux et dont la perception était confiée par les syndicats à la SEML Semardel. Elle permettait de financer les subventions attribuées par le Sirédom à la Semardel et de diminuer la charge de l'emprunt porté par la SEML Semardel.

À la suite notamment des observations de la chambre régionale des comptes lors de son contrôle de 1996 et à différents jugements, cette contribution et ce mécanisme ont été remis en cause. 25 communes non membres du Sirédom ont alors bénéficié d'un remboursement des droits d'usage à hauteur de 3,3 M€ entre 2005 et 2010, financés à hauteur de 50 % par le Sirédom, le solde étant à la charge de la société.

<sup>229</sup> Assemblée générale ordinaire du 25 juin 1986.

<sup>230</sup> Le Sirédom succède au Siafdom en 1993.

Ces opérations étant liées à l'économie du BEA jusqu'à son échéance en 2018, les commissaires aux comptes ont estimé que la charge liée au remboursement du droit d'usage devait être considérée comme une charge constatée d'avance pour la fraction dont l'avantage économique n'interviendra qu'ultérieurement. Ce principe a été appliqué au produit. Ces opérations ont un impact sur le calcul des fonds propres, qui disparaîtra avec la fin du BEA.

#### 4.10.4.2 L'impact du rachat des sociétés demandées par le Sirédome dans les comptes de la SEML Semardel

Comme précédemment exposé, en 2001, à la demande du Sirédome<sup>231</sup>, la SEML Semardel a racheté les actifs présents sur l'Écosite de Vert-le-Grand détenus par le Consortium de réalisation (CDR) chargé de céder les actifs du Crédit Lyonnais. Ces actifs étaient portés par la société pour l'aménagement et la gestion de l'environnement (Saged)<sup>232</sup>.

Ces acquisitions, d'un montant total de 12,7 M€, portaient sur l'intégralité du capital de quatre sociétés, présentes dans la collecte, le transport, le traitement et la valorisation des déchets et toutes domiciliées sur l'Écosite de Vert-le-Grand.

Initialement le contrat de cession entre la Saged de la SEML Semardel du 14 mars 2001 approuvé par une majorité de collectivités et groupements publics actionnaires ne prévoyait pas l'acquisition de la participation de 50 % détenue par le groupe Saged dans la société Exploitation des plateformes écologiques de l'Essonne (EPEE)<sup>233</sup>.

À la connaissance de la SEML Semardel, il n'existe pas d'avenant au contrat de cession initial intégrant cette participation, la société indiquant que le prix initialement arrêté par les actionnaires publics n'a pas été modifié.

La SEML Semardel a précisé également que l'opération était nécessaire afin de permettre la réalisation du site de stockage dit du Cimetière. Elle donnera lieu ultérieurement au rachat par la Saer, aujourd'hui Semaer, des parts de son partenaire au capital de cette société, puis à la cession à l'euro symbolique de sa ligne de tri au Sirédome<sup>234</sup>.

La différence entre le coût d'acquisition des titres d'une société et la valeur de ses actifs et passifs constitue un écart d'acquisition, qui fait l'objet d'un amortissement.

En 2010, une transaction d'un montant de 1,7 M€ a été conclue entre la SEM Semardel et le CDR pour régler les différends nés de la suspension du paiement du solde de l'acquisition par la SEML Semardel depuis 2003 (3 M€) en ayant demandé la mise en œuvre de la garantie du passif et d'actif consenti par le vendeur. Cette mise en œuvre de la garantie était motivée par « *de graves difficultés dans la conduite des sociétés PSE (Semariv) et Saer (Semaer)* », situation ayant fait l'objet d'un rapport d'expertise. En outre, les parties ont engagé des procédures complémentaires en complément de prix (Ballancourt) et pour la décharge de Montaubert<sup>235</sup>.

<sup>231</sup> Source : Délibération du comité syndical du Sirédome du 18 octobre 2001. Procès-verbal du conseil d'administration de la SEML Semardel en date du 8 mars 2001. Présentation du projet de contrat de cession des actifs des sociétés PSE, Cel et Saer pour la maîtrise des activités de l'Écosite de Vert-le-Grand. avril 2001.

<sup>232</sup> Filiale de CDR-Entreprises, elle-même filiale de l'établissement public CDR.

<sup>233</sup> Par l'intermédiaire de la Saer, devenue Semaer.

<sup>234</sup> Procès-verbal du conseil d'administration de la Saer du 29 avril 2003.

<sup>235</sup> Protocole transactionnel du 25 octobre 2010.

Depuis 2007, les écarts d'acquisition des sociétés acquises auprès du CDR, d'un montant de 3,7 M€ sont affectés pour partie en immobilisations (terrains et constructions). Fin 2014, ces écarts ne concernaient plus que deux sociétés, Semavert et Semariv.

**Tableau n° 61 : Écarts d'acquisition sur les sociétés acquises en 2001 auprès du CDR**

En €	Semavert (Ex Cap)	Semariv (Ex PSE)	Semaer (Ex Smar)	Semaval (Ex EPEE)	Total
Coût des titres	6 783 982	3 108 132	2 843 732	30 491	12 766 337
Capitaux propres retraités	5 578 533	1 106 348	2 269 947	-86 015	8 868 813
Écarts d'acquisition	1 205 449	2 001 784	573 785	116 506	3 897 524
Retraitement Fonds de commerce			236 296		236 296
Total Ecart d'acquisition brut	1 205 449	2 001 784	810 081	116 506	4 133 820
Durées d'amortissement	30 ans	16 ans	5 ans	5 ans	
Écart d'acquisition en valeur nette fin 2014	682 506	375 036	0	0	1 057 542

Source : CRC, à partir des comptes de la SEML Semardel

#### 4.10.4.3 Les constats des commissaires aux comptes dans le cadre des travaux de certification des comptes sociaux et consolidés de la SEML Semardel

Durant la période examinée, les comptes consolidés de la SEML Semardel ont toujours été certifiés sans réserve par les commissaires aux comptes.

Les travaux de certification des comptes consolidés du groupe mettent en évidence la question récurrente des relations financières entre la SEML Semardel, société mère, et ses filiales, et les filiales entre elles, qui impactent la lecture des comptes sociaux de chaque société.

**Tableau n° 62 : Principales observations des commissaires aux comptes sur les comptes ayant un impact sur l'analyse financière du groupe**

2011	2012	2013	2014
Nécessité d'améliorer les procédures de consolidation, réalisées manuellement Créances anciennes à l'encontre du Sirédom non apurées à suivre	Néant	Prise en charge par la SEML Semardel de frais pour la Semaval (1,6 M€) et de managements fees non facturés (300 K€). Prise en charge par la SEML Semardel et non par la Semaval du crédit-bail pour le centre de tri : Facturation des prestations entre Semavert et Semaval hors prix de marchés afin de ne pas dégrader la situation financière de cette dernière –absence de convention entre les structures fixant le prix. Transfert marchés privés de la Semaer à la Semaval.	Absence de retraitement sur les frais accessoires majeure le résultat consolidé de 80 K€ avant impôt, soit 53 K€ après impôt. La répartition des managements fees ne se fait pas sur la base de clefs de répartition objectives mais sur la base de la capacité contributive de chaque société. Management fees au-delà des budgets approuvés en conseil d'administration de la SEML Semardel. Transfert de l'activité bois de Semavert à Semaval. Transfert de l'activité Gaz Naturel de Vile (GNV) de Semavert à Semaer. Changement dans les règles de facturation entre Semaval et Semaer.

Source : CRC, à partir des travaux de certification des comptes des commissaires aux comptes.

#### 4.10.4.4 Les observations des commissaires aux comptes de la SEML Semardel communiquées au directeur général du groupe Semardel et ses réponses

En application de l'article L. 823-16 du code de commerce, les commissaires aux comptes ont porté à la connaissance du directeur général de la SEML Semardel plusieurs points appelant réponses de sa part pour les exercices 2012 et 2014. Il s'agissait des conditions de détermination de sa rémunération (exercice 2012 et 2014), sans préciser la nature des problèmes, de celle du président du conseil d'administration pour l'exercice 2012, d'une opération de livraison à soi-même (2012) et de la justification des frais de mission et de réception du directeur général (2014), des conditions de prise en charge par la SEML Semardel de l'indemnité due aux propriétaires fonciers des terrains d'assiette du centre d'enfouissement cimetière aux chevaux, de la mention sur l'état de la liasse fiscale des subventions et aides intragroupe, des conditions de répartition des « *management fees* » entre les différentes sociétés du groupe et de l'application des clauses d'indexation de prix de la contribution versée à Vert le Grand au titre du centre de stockage des déchets ultimes (2014)<sup>236</sup>.

Seules les observations portant sur l'exercice 2014 ont fait l'objet d'une réponse formalisée par courrier adressé aux commissaires aux comptes et assortis de justificatifs<sup>237</sup>. S'agissant de la rémunération du directeur général, la société a contesté la base juridique citée et s'est engagée par ailleurs à transmettre de manière plus rapide les justificatifs des frais de missions et de réceptions au service de la comptabilité. S'agissant des subventions intragroupes, la société a demandé les flux en cause et pour les « *managements fees*<sup>238</sup> » entre filiales du groupe, elle a indiqué qu'à « *l'aune des contrôles fiscaux en cours, la documentation et la justification des clefs de répartition pour le calcul des redevances groupe pourra faire l'objet d'une actualisation* ». Sur les autres points, elle a produit des documents complémentaires.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la Semardel précise que « *l'opération de « livraison à soi-même » (...) correspondait ici à l'extension des locaux de Semardel afin d'y accueillir les collaborateurs de la Direction Technique et du Développement* ».

#### 4.10.5 L'endettement du groupe et les garanties et financements apportés par ses actionnaires

Pour ses investissements à long terme, le groupe Semardel finance généralement ses investissements à hauteur de 75 % en moyenne par le biais d'emprunts et 25 % par fonds propres, y compris par des avances en compte courant d'associés et des subventions éventuelles. Le centre de tri de la Semaval a été financé par crédit-bail de long terme.

Les investissements de moyen terme sont financés par crédit-bail.

Les aménagements du site sont financés soit par fonds propre, soit par emprunt bancaire.

Les dépenses de court terme sont financées par le fonds de roulement du groupe et l'affacturage en cas d'insuffisance de trésorerie, situation à laquelle la société a eu recours en 2014.

<sup>236</sup> Lettres du 12 juin 2013 et du 22 juin 2015.

<sup>237</sup> Courrier du 20 novembre 2015.

<sup>238</sup> Les *management fees* sont payés à la société mère en contrepartie de services administratifs rendus et d'une implication dans la gestion ou la définition de la stratégie.

En 2014, le groupe a bénéficié de la part du département de l'Essonne d'une avance en compte courant de 10 M€, dont 5 M€ versés fin 2014<sup>239</sup>, et, en 2015, de la part de la Caisse des dépôts et consignations, d'une avance en compte courant de 6 M€, en deux tranches pour répondre aux besoins de trésorerie du groupe Semardel<sup>240</sup>. Tous deux sont actionnaires minoritaires de la SEML Semardel. Ces avances ont pour objectif de financer le besoin de fonds de roulement du groupe sur les premières années d'exploitation de ses nouveaux projets.

Sur la période examinée, le groupe a perçu une subvention pour l'achat de véhicules au gaz (21 000 €) et pour la surveillance des polluants (3 014 €).

Au 31 décembre 2014, la dette du groupe s'établissait à 42 M€, dont 19,7 M€ d'emprunts.

**Tableau n° 63 : Endettement du groupe Semardel au 31 décembre 2014 (en €)**

Type	Montant brut	1 an ou plus	Plus d'un an et - de 5 ans	Plus de 5 ans
Emprunts SEML Semardel /Semavert	19 766 882	4 937 665	14 829 218	0
Location financement	22 535 290	3 811 817	11 203 494	7 519 979
Total	42 302 173	8 749 482	26 032 713	7 519 979

Source : SEML Semardel.

Tous les financements bancaires du groupe Semardel sont sans risque : ils relèvent de la catégorie A 1 de la charte Gissler.

Aucun prêt n'est garanti par les actionnaires de la société, y compris depuis leur renégociation en 2007, les prêts concernant les investissements relevant du BEA<sup>241</sup>.

Antérieurement, pour le CITD, la SEML Semardel avait contracté en 1995 un emprunt de 68,8 M€ garanti à hauteur de 5 % par le Sirédom et de 45 % par le département de l'Essonne, son financement ayant par ailleurs bénéficié d'une aide de la région Île-de-France<sup>242</sup>.

<sup>239</sup> Convention d'avances en compte courant d'associés du 14 octobre 2014.

<sup>240</sup> Convention d'avances en compte courant d'associés du 11 mars 2015.

<sup>241</sup> Délibération du comité syndical du Sirédom du 10 mai 2007.

<sup>242</sup> Contrat Terres Vives d'Île-de-France pour la gestion économique et écologique des déchets ménagers produits sur le territoire du Sirédom.

**Tableau n° 64 : Financements du groupe Semardel sur la période sous revue**

Entité	Libellé	Année	Date de fin	Taux	Nomenclature MISEE 112	Capital Initial (en €)
SEML Semardel	CA 34.2 M CITD renégociation	21/06/2007	15/09/2018	(...)	1A	34 270 000
SEML Semardel	AUXI 3,6 M CITD renégociation	01/08/2007	15/09/2018	(...)	1A	3 620 000
SEML Semardel	AUXI 5,1 M CITD denox	27/08/2008	16/06/2018	(...)	1A	5 149 663
SEML Semardel	AUXI 4,2 M Centre tri 2	31/05/2011	15/09/2018	(...)	1A	4 183 160
SEML Semardel	AUXI 496 KE CITD mâchefer	30/11/2011	30/11/2018	(...)	1A	496 000
	Sous Total CITD					47 718 823
SEML Semardel	AUXI 439 KE siège	31/12/2010	30/09/2014	(...)	1A	439 629
Semavert	CA 6 M	21/04/2008	31/12/2014	(...)	1A	5 766 834
Semavert	AUX 2,1 M	10/07/2009	31/12/2014	(...)	1A	2 100 000
Semavert	AUX 2,9 M	12/07/2010	31/12/2014	(...)	1A	2 900 000
Semavert	EMPRUNT 550 K€	07/03/2012	28/02/2015	(...)	1A	262 774
<b>TOTAL SOCIAL</b>						<b>59 188 060</b>
SEML Semardel	crédits baux		2019		1A	2 293 811
Semariv	crédits baux		2017		1A	1 330 917
Semavert	crédits baux		2019		1A	4 612 298
Sematerre	crédits baux		2019		1A	174 053
Semaer	crédits baux		2019		1A	11 589 502
SVDM	crédits baux		2021		1A	187 318
Semaval	crédits baux		2022		1A	19 469 967
<b>TOTAL CONS.</b>						<b>39 657 866</b>
<b>TOTAL</b>						<b>98 845 926</b>

Source : SEML Semardel.

Les sûretés prises par les prêteurs dans le cadre du financement du centre de traitement intégré interdisent notamment toute évolution du périmètre du groupe avant l'échéance du bail emphytéotique administratif.

**Tableau n° 65 : Engagements bancaires**

Hypothèque au profit du prêteur [CA IDF] pour 10 M€ sur les droits issus du bail emphytéotique et les constructions édifiées :
Constitution au profit du prêteur d'un compte de réserve de la dette de 1 M€ en principal et nanti au profit du prêteur et reconstitution dans les meilleurs délais, en cas d'utilisation du compte de réserve de la dette ;
Cession au profit du prêteur des créances indemnitaires détenues par Semardel sur le Sirédom en cas de fin anticipée du BEA et de la convention d'exploitation non détachable et de ses avenants
Engagement d'informer le prêteur préalablement à la conclusion de tout projet d'emprunt d'un montant supérieur à 2 M€ et à proposer, sans qu'il y soit tenu, d'assurer son financement.
Engagement de conserver ses participations directes à hauteur de 51 % dans le capital de ses filiales
Engagement de ne pas modifier l'usage des biens financés pendant toute la durée du prêt
Engagement d'informer sur tout fait susceptible d'influer défavorablement sur le financement
Délégation au profit du prêteur des indemnités d'assurance

Source : CRC, à partir du compte social de la SEML Semardel (2014).

#### 4.10.6 Les fonds propres du groupe et le service de la dette

Dans le cadre du refinancement du CITD réalisé en 2007 la société s'est engagée à respecter un certain nombre de ratios financiers. Ils ont été redéfinis en 2012 selon deux principes afin de tenir compte de la situation de la société : calcul des ratios à partir des comptes consolidés de la SEML Semardel et fin de dégressivité afin de permettre le financement du développement du groupe.

Le suivi de ces ratios fait l'objet d'une attestation annuelle des commissaires aux comptes.

**Tableau n° 66 : Covenants bancaires<sup>243</sup> sur la période sous revue**

	2011	2012	2013	2014	2015
Dettes nettes consolidées/ Fonds propres consolidés		0,96	0,90	0,81	Inf. ou égal à 1
EBE consolidé / services de la dette consolidés		1,48	1,34	1,62	Sup. à 1,2

Source : CRC, à partir des attestations du commissaire aux comptes produits par la SEML Semardel.

#### 4.10.7 Les flux de dividendes en provenance des filiales

Conformément aux orientations arrêtées dès 2001 par son conseil d'administration, la SEML Semardel privilégie une politique de remontée des résultats des filiales vers la société mère par le versement de dividendes. Sur la période examinée, la société a reçu 22,5 M€ de dividendes de ses filiales.

En 2013, la SEML Semardel a également procédé à la remontée des réserves de sa filiale Semavert.

**Tableau n° 67 : Dividendes perçus des filiales par la SEML Semardel (en €)**

Année	Dividendes perçus par la SEML Semardel		Dividendes versés par les filiales du groupe			
	Société/Exercice concerné	Montant	Résultat Semavert	Résultat Semariv	Réserve Semavert	Distributions autres filiales (1)
2011	Semavert (Exercice 2010)	3 256 544	3 257 196			3 255 185
	Total 2011	3 256 544				
2012	Semavert (Exercice 2011)	4 615 561	4 616 490			4 614 478
	Semariv (Exercice 2011)	263 488		299 900		299 900
	TOTAL 2012	4 879 049				
2013	Semavert (Exercice 2012)	8 754 655	2 871 584		5 884 822	8 754 393
	Semariv (Exercice 2012)	135 732		147 534		147 534
	TOTAL 2013	8 890 387				
2014	Semavert (Exercice 2013)	5 229 020	5 230 066			5 228 052
	Semariv (Exercice 2013)	254 310		254 582		254 582
	Total 2014	5 483 330				
	Total Période	22 509 310	15 975 336	702 016	5 884 822	22 562 174

Source : SEML Semardel. (1) Différence entre le résultat distribuable des filiales Semavert, Semariv et le résultat distribué à la SEML Semardel.

<sup>243</sup> Un covenant bancaire ou clause de sauvegarde est une clause d'un contrat de prêt qui, en cas de non-respect des objectifs, peut entraîner le remboursement anticipé du prêt.

#### 4.10.8 Les impayés

Sur la période examinée, le montant des impayés s'élève à 1,6 M€.

**Tableau n° 68 : Montant des impayés par société sur la période sous revue (en €)**

	2011	2012	2013	2014	Total général
Semaer	13 076	64 972	57 149	12 076	147 273
SEML Semardel	71 153				71 153
Semariv	28 767				28 767
Sematerre			49 137	20 526	69 663
Semaval			10 561	26 606	37 168
Semavert	25 404	1 163 178	21 665	53 052	1 263 299
SVDM	4 580			2 462	7 042
Total général	142 980	1 228 149	138 512	114 723	1 624 365

Source : SEML Semardel.

Le principal sinistre concerne la mise en liquidation judiciaire d'un client apporteur de déchets.

#### 4.10.9 Les contentieux et provisions

Fin 2014, le groupe était concerné en demande ou en défense par une soixantaine de situations précontentieuses (au stade la mise en demeure) ou contentieuses, dont 10 étaient provisionnées à hauteur de 9,6 M€.

Durant la période examinée, le groupe Semardel (Semavert) a conclu un protocole transactionnel d'un montant de 144 739 € HT avec l'un de ses actionnaires - la commune de Sainte-Geneviève-des-Bois -. Il concerne la fourniture au profit de la commune d'une prestation de traitement des terres polluées dans le cadre d'une opération d'aménagement confiée à la société d'économie mixte du Val-d'Orge (Sorgem), sans publicité et mise en concurrence préalable du groupe adaptée aux enjeux de la prestation au regard de la jurisprudence du Conseil d'État en matière de procédures applicables aux marchés à procédures adaptées.

Au vu du protocole signé, l'opération se caractérise par un défaut d'évaluation ex ante de la prestation par la collectivité actionnaire du groupe Semardel. Celle-ci a bénéficié *in fine* d'un prix très en deçà du prix normalement appliqué par le groupe Semardel (23 € HT/t contre 40 € HT/t).

En 2015, un protocole transactionnel a été conclu entre le Sirédome et la SEML Semardel afin de solder un contentieux né en 2012 relatif au marché passé par le Sirédome avec un prestataire pour la réception et le traitement des déchets encombrants collectés sur son territoire.

Trois groupements membres du Sirédome - communauté d'Agglomération du Val-d'Orge, communauté d'agglomération des lacs de l'Essonne et communauté d'agglomération Évry Centre Essonne -, chargés de la collecte de ses déchets et de leur transport jusqu'à l'exutoire désigné par le Sirédome dans le cadre d'un marché, ont décidé « *notamment pour des motifs d'ordre économique et technique liés à l'éloignement de l'exutoire* », de ne pas faire traiter lesdits déchets par la société retenue par le Sirédome.

La prestation a été exécutée par le groupe Semardel sans marché. Le protocole a porté sur un montant de 1 189 143,05 € HT.

#### 4.10.10 Les délais de règlement des clients

À la demande de la chambre, la SEML Semardel a estimé le délai de règlement moyen à partir des comptes de bilan et de résultats consolidés. La baisse enregistrée en 2014 est due à la mise en place de l'affacturage.

**Tableau n° 69 : Délai de règlement client estimé**

En €	2011	2012	2013	2014
Créances clients brutes bilan consolidé	21 774 904	22 582 813	25 286 840	19 412 929
CA CR consolidé	73 024 041	80 982 878	87 309 646	92 670 572
Délai moyen	91	85	88	64

Source : SEML Semardel. NB : Le calcul est réalisé avec un taux de TVA maximum de 19,6 % et 20 % pour 2014, car la répartition des dettes et achats par taux n'est pas disponible de manière simple.

En octobre 2015, à la suite d'un conseil d'administration au cours duquel ont été évoquées les difficultés financières du groupe, les commissaires aux comptes de la SEML Semardel ont déclenché une procédure d'alerte sur la situation financière de la société. Cette procédure s'appuyait, notamment, sur la dégradation du fonds de roulement, consécutive à la difficulté rencontrée par le groupe Semardel de recouvrer des créances dues par le Sirédom, à la fois principal actionnaire et client du groupe Semardel pour un montant de 7 343 404,10 €<sup>244</sup>.

Au 31 décembre 2015, l'état des créances du groupe Semardel à l'encontre du Sirédom, incluant les créances anciennes non soldées, s'élevait à 6,9 €<sup>245</sup>.

Au 29 avril 2016, l'état des créances du groupe Semardel s'élevait à 8,8 M€, et ce malgré l'apurement de dettes engagées<sup>246</sup>.

La mise en place de l'affacturage n'a pas permis de reconstituer *a posteriori* le délai de paiement de la clientèle publique, actionnaire ou non de la SEML Semardel, afin d'identifier éventuellement des comportements atypiques de la part de ses actionnaires.

Toutefois, à cette date, l'un des administrateurs de la SEML Semardel représentant du Sirédom a indiqué à l'occasion du conseil d'administration du 5 octobre que le Sirédom réglerait ses factures à 75 jours fin de mois<sup>247</sup>.

À la demande de la chambre, l'encours des clients publics du groupe SEML Semardel a été établi par la société au 30 avril 2016. Parmi la clientèle publique de la société, le Sirédom est celui qui règle avec le plus de retard ses factures au groupe Semardel.

<sup>244</sup> Source : courrier de procédure d'alerte non daté, réponse de la SEML Semardel aux commissaires aux comptes en date du 3 novembre. Courrier du directeur général de la SEML Semardel au directeur général du Sirédom en date du 30 octobre 2015.

<sup>245</sup> Source : SEML Semardel

<sup>246</sup> Courrier du directeur général de la SEML Semardel au président du conseil syndical du Sirédom du 20 avril 2016.

<sup>247</sup> Source : procès-verbal du conseil d'administration de la SEML Semardel du 5 octobre 2015.

**Tableau n° 70 : Encours clients publics au 30 avril 2016 inscrits dans les comptes du groupe Semardel (en €)**

Cliant	Total en cours	De 0	De 1 à 30	De 31 à 60	De 61 à 90	De 91 à 120	De 121
Sirédom	744 526						744 526
Sirédom	9 882 013	3 818 546	1 894 374	2 060 857	1 847 805	260 431	
TOTAL	10 626 539	3 818 546	1 894 374	2 060 857	1 847 805	260 431	744 526
Sirédom	2 308 821	362 085	288 618	274 088	336 879	340 021	707 131
	2 308 821	362 085	288 618	274 088	336 879	340 021	707 131
1	138 364	53 203	248		24 046	60 868	
2	118 700	45 327	38 789	34 585			
3	100 382	100 382					
4	217 006	217 006					
5	331 047	160 433	156 405	3 111	2 685	2 685	5 730
5	109 148	38 819	33 196	33 616	2 176		1 341
7	19 415					124	19 292
8	97 008	11 728	11 708	11 696	11 798	50 078	
9	65 995	21 984	21 984	22 027			
10	65 990		65 990				
Sirédom	9 726						9 726
Sirédom	2 052 472	463 755	117 573	209 226	441 608	455 797	364 512
11	161 995	58 459	52 686	41 290	4 357		5 203
12	52 478	52 478					
13	137 500	136 234			1 266		
14	216 119		106 662	95 757	5 200	8 499	
15	204 208	204 208					
TOTAL	4 097 551	1 564 016	605 240	451 308	493 136	578 050	495 803
Sirédom	2 308 821	362 085	288 618	274 088	336 879	340 021	707 131
TOTAL	2 308 821	362 085	288 618	274 088	336 879	340 021	707 131
Sirédom	265 538			181 935	83 604		
Sirédom	476 369	325 758	150 611				
16	294 129		215 929	78 200			
17	2 968				2 968		
18	4 904		4 904				
TOTAL	1 043 909	325 758	371 443	260 135	86 572	0	0
Groupe	20 385 642	6 432 489	3 448 293	3 320 475	3 101 271	1 518 522	2 564 591
	19 362 883	6 432 489	3 448 293	3 138 541	3 014 699	1 518 522	1 810 340

Source : SEML Semardel.

Par ailleurs, au 31 décembre 2014, des factures en retard de paiement étaient inscrites dans les comptes de la SEML Semardel pour un montant s'élevant à 723 205 €. Ces factures concernaient le BEA liant la Semardel au Sirédom. Ces factures étaient également inscrites dans les comptes du Sirédom. Sollicité, l'agent comptable du Sirédom a indiqué avoir rejeté ces paiements pour défaut de pièces justificatives<sup>248</sup>. À la mi-2016, ces factures demeuraient non soldées.

**Tableau n° 71 : Créances anciennes à l'égard du Sirédom**

Factures en retard de paiement (en €)	N° de fact	Semardel
Fact détournement OM 2007	7 11 106	677 459
Avoir de 50%	14 11 007	-338 730
TGAP refacturation 2011	11 12 004	275 596
Refus de tri année 2012	12 12 043	39 164
Refus de tri année 2013		69 715
Sous total - tgap, refus de tri Semardel		723 205

Source : SEML Semardel.

<sup>248</sup> Réponse de l'agent comptable du Sirédom au questionnaire de la chambre.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le Sirédome indique « prendre acte de la situation créée à Semardel du fait de ces retards de paiement. Il convient de préciser (...) que la situation de trésorerie du Sirédome est caractérisée par une fluctuation de ces encours liés aux délais de règlement par les collectivités adhérentes à celui-ci de leurs contributions (...) malgré les efforts déployés par le comptable public pour en assurer le recouvrement », notamment du fait de la réforme territoriale. Le Sirédome précise que l'avenant n° 13 du BEA, en cours de négociation avec la Semardel, ramènera à 45 jours le délai de paiement imparti au Sirédome.

Pour sa part, la directrice départementale des finances publiques (DDFIP) de l'Essonne indique notamment que « le comptable en charge du [Sirédome] ne peut mettre en paiement ces factures qu'à la demande de l'ordonnateur, en l'occurrence le Sirédome. (...) En 2015, le délai moyen de paiement du comptable de Savigny-sur-Orge s'élevait à 4,30 jours (délai s'écoulant entre la réception de la facture de l'ordonnateur et le paiement effectif).

La situation de retard décrite dans le rapport peut notamment avoir pour origine le retard de paiement constaté entre les collectivités adhérentes et le Sirédome. [L]examen précis de la situation en avril [2016], suite à la saisine de la préfecture par le président du Sirédome (...) a mis en évidence que l'action de mes services n'est pas en cause dans ce retard de recouvrement et que toutes les actions possibles ont été diligentées. (...) En 2015, 99,92% des prises en charge pour le compte du Sirédome ont été diligentées. (...) Les restes à recouvrer de l'année 2015 ou antérieurs (...) relèvent à 94 % de débiteurs publics auprès desquels l'action en recouvrement de la DDFIP s'est exercée de manière très régulière (...). Pour [les] créances non payées spontanément, il apparaît que le délai de recouvrement peut, dans certaines circonstances, être porté à 120 jours. Ce n'est (...) qu'au-delà de ce délai que le créancier peut demander la mise en œuvre d'un mandatement d'office (dès lors que la créance n'est pas contestée) ».

#### 4.10.11 Les délais de paiement fournisseurs

À la demande de la chambre, la SEML Semardel a estimé le délai de règlement moyen de ses fournisseurs à partir des comptes de bilan et de résultats consolidés. En 2014, la SEML Semardel a décalé le paiement de 9 M€ sur immobilisations en raison de son insuffisance de trésorerie.

Tableau n° 72 : Délai de règlement fournisseur groupe

En €	2011	2012	2013	2014
Dettes fournisseurs bilan consolidé	12 758 731	13 290 397	17 328 274	15 341 820
Achats (comptes 60,61, 62) CR consolidé	31 542 476	34 583 161	46 554 405	50 749 947
Délai moyen (en jours)	123,44	117,28	113,59	91,95

Source : SEML Semardel. NB : Le calcul est réalisé avec un taux de TVA maximum de 19,6 % et 20 % pour 2014, car la répartition des dettes et achats par taux n'est pas disponible de manière simple. En 2014 les dettes sur fournisseurs d'immobilisation sont isolées dans un compte à part, alors que les années précédentes elles étaient confondues avec les dettes fournisseurs biens et services.

#### 4.10.12 Le compte de résultat et le bilan consolidé du groupe

Sur la période examinée, le groupe Semardel a connu un résultat net consolidé cumulé positif de 4,3 M€, provenant exclusivement du résultat d'activité cumulé du groupe (15,4 M€), les résultats financiers (- 6,5 M€) et exceptionnels (- 1,5 M€) cumulés contribuant de manière négative à la formation du résultat global.

Le résultat du groupe s'inscrit dans le cadre d'une progression du chiffre d'affaires de 26,9 % sur la période au rythme annuel moyen de 8,3 %. Cette hausse s'explique pour l'essentiel par le développement de l'activité de la Semaer et la montée en puissance de la Semaval. Il représente en moyenne 85,7 % des produits d'exploitation du groupe.

Les charges d'exploitation ont augmenté de 32,6 %, au rythme annuel moyen de 9,9 %, soit sensiblement plus rapidement que le chiffre d'affaires et les produits d'exploitation.

La dynamique de progression des charges est portée par l'accroissement du chiffre d'affaires. L'accroissement des charges de personnel s'explique pour l'essentiel par la croissance des effectifs de la Semaer dont les métiers requièrent beaucoup de main d'œuvre ainsi que, précise la société dans sa réponse à la chambre, « principalement de la mise en œuvre du schéma directeur des systèmes d'informations et du commencement de l'exploitation par Semaval du centre de tri des déchets d'activités économiques depuis septembre 2012 ».

Les achats, variations de stocks et achats externes, qui représentent en moyenne 49,3 % des charges d'exploitation, ont augmenté de 23,78 % au rythme annuel moyen de 9,49 %. Ces charges par rapport au chiffre d'affaires évoluent comme suit :

**Tableau n° 73 : Achats, variation de stocks et charges externes / chiffre d'affaires**

2011	2012	2013	2014
43,2 %	42,7 %	44,2 %	44,6 %

Source : CRC, à partir des comptes et des compléments de la SEML Semardel.

L'augmentation de ce ratio entre 2012 et 2013 s'explique par les frais engagés sur les nouveaux marchés importants obtenus par Semaer, et, notamment, des locations de matériel importantes. La hausse du ratio entre 2013 et 2014 s'analyse en partie par les frais supplémentaires engagés pour le sinistre de Semaval et l'augmentation des frais de sous-traitance et carburant sur Semariv liés aux travaux du CITD.

Les charges salariales, qui représentaient 37,8 % des charges d'exploitation, ont augmenté de 26,02 % au rythme annuel moyen de 10,82 %, soit un peu plus rapidement que le développement du chiffre d'affaires (respectivement 21,2 % et 8,3 %). Ces charges par rapport au chiffre d'affaires ont évolué comme suit :

**Tableau n° 74 : Salaires, traitements et charges sociales / chiffre d'affaires**

2011	2012	2013	2014
31,6 %	34,7 %	33,9 %	33,7 %

Source : CRC, à partir des comptes et des compléments de la SEML Semardel.

En 2012, la hausse du ratio a tenu à l'augmentation des frais de personnel fonctionnel, notamment au sein de la SEML Semardel (arrivée de la DSI, de la DRH, du contrôleur de gestion groupe, du directeur de la communication dont certains étaient en contrat de manager de transition donc en charges externes et des indemnités de sortie) ainsi que par le démarrage de l'activité de Semaval.

Le résultat d'exploitation avant amortissements et provisions a progressé de 19,84 % au rythme moyen de 8,25 %, soit sensiblement moins que le chiffre d'affaires, en raison du développement des activités de la Semaer, qui génère moins de marges que les autres activités du groupe.

Les variations des dotations aux provisions sur actif circulant s'expliquent en 2013 et 2014 par une provision sur le marché des encombrants, des communes ayant refusé le marché conclu par le Sirédom.

Sur la période examinée le compte de bilan fonctionnel du groupe se caractérise par une dégradation de sa situation fin 2014, avec un fonds de roulement net global devenant négatif et un besoin de fonds roulement positif en raison d'une progression significative des immobilisations corporelles, la trésorerie disponible du groupe ayant été fortement mobilisée pour financer les investissements du groupe.

Cette situation a nécessité la mise en place de l'affacturage de la clientèle publique et elle a conduit la société à allonger ses délais de paiements fournisseurs, la société devant également faire face à une augmentation de ses créances à l'égard de ses clients, notamment actionnaires.

En 2014, la société a avancé, sur sa trésorerie, le financement des investissements du CITD et de Mont-Mâle pour un total de 12,8 M€ hors taxes nets de l'avance en compte en courant d'associés versé par le département de l'Essonne. Par ailleurs, la société était toujours en attente du remboursement de l'assureur sur les pertes d'exploitation et les avances faites aux fournisseurs.

#### 4.10.13 La contribution des sociétés à la formation des résultats du groupe

Depuis 2012, le groupe Semardel examine la contribution de chaque société à la formation du résultat global du groupe.

En termes de chiffre d'affaires comme d'excédent brut d'exploitation, les principaux contributeurs aux résultats du groupe sont la Semariv, filiale de la SEML Semardel dévolue quasi exclusivement à l'exploitation du CITD, la Semavert et la Semaer, la contribution de Semaval ayant été perturbée par l'incendie de ses installations. Les niveaux de contributions des sociétés sont variables du fait de la nature de leurs activités, du degré de concurrence et de la maturité de développement de l'activité.

#### 4.10.14 Le plan de développement et son financement

Le plan de développement arrêté par la Sem Semardel et qui doit faire l'objet d'une actualisation dans le cadre du pacte d'actionnaires repose sur trois axes : pérenniser les activités existantes, se positionner sur de nouvelles filières de tri et de valorisation et développer le périmètre d'activité sur le plan géographique.

Le dernier plan de développement présenté aux banques en 2015 chiffre les besoins d'investissements à financer à hauteur de 121 M€.

**Tableau n° 75 : Plan d'investissements actualisé présenté aux banques en 2015 (en €)**

PROJETS	TOTAL 7 ans	Années suivantes	TOTAL GENERAL
MONT MALE	42 706 955	16 789 991	59 496 947
SEMATERRE	2 452 760	2 075 000	4 527 760
SEMABIO	6 715 806	15 633 960	22 349 766
GTA CITD	13 595 113		13 595 113
PLAN SECURITE DU GROUPE	1 054 176		1 054 176
RACCORDEMENTS ELECTRIQUES SEMATERRE SEMABIO	800 000		800 000
SEMASOL STATION DE LAVAGE A 50%	1 607 500		1 607 500
PLAN INVESTISSEMENTS CONSOLIDES ANNUELS yc credit bail retralé	24 205 002		24 205 002
<b>TOTAL</b>	<b>93 137 312</b>	<b>34 498 951</b>	<b>127 636 264</b>
Investissements déjà réalisés sur les années antérieures (terrains principalement)	6 006 557		6 006 557
<b>NET A FINANCER</b>	<b>87 130 755</b>	<b>34 498 951</b>	<b>121 629 707</b>

Source : SEML Semardel.

Ce plan est déjà engagé, sans que des financements bancaires n'aient été obtenus à ce jour. La société a notamment financé intégralement sur ses ressources propres les travaux du CITD. Cela a fragilisé ses marges de manœuvre financière.

**Tableau n° 76 : Investissements engagés**

PROJETS (En €)	MONTANTS	PRÉV. 2016
MONT MÂLE	7 326 000	22 663 000
SEMATERRE	523 000	426 000
SEMABIO	0	1 415 000
CITD EDF	13 799 000	0
PLAN DE SÉCURITÉ GPE	1 054 000	
Raccordements électriques	0	0
SEMASOL	0	0
AUTRES INVESTISSEMENTS	8 637 000	2 619 000
<b>TOTAL</b>	<b>31 339 000</b>	<b>27 123 000</b>

Source : SEML Semardel.

Certains de ces investissements sont en cours de réexamen (Semabio, Semasol). D'autres investissements sont prévus (matériel roulant et outillage industriel pris en crédit-bail pour 3,2 M€, projets et matériels informatiques pour 0,9 M€ et autres aménagements et travaux pour 4,2 M€).

Préalablement à son engagement financier, la Caisse des dépôts et consignations (CDC) avait demandé une évaluation interne de la soutenabilité financière d'un plan chiffré alors à 103 M€. Trois scénarii ont été étudiés en intégrant un nouveau contrat d'exploitation pour le CITD en 2019 et en prévoyant différents scénarii de croissance pour la Semaer et d'évolution du marché.

Quel que soit le scénario étudié, la situation du groupe reste viable « à condition néanmoins de simplifier son fonctionnement et son organisation et de procéder à un renforcement des compétences métiers (sur le plan notamment de la gestion et du suivi de projets) afin de veiller à la mise sous tension des projets sur le plan technique et financier »<sup>249</sup>.

#### 4.10.15 L'alerte sur les comptes 2015 de la SEML Semardel des commissaires aux comptes

À l'automne 2015, suite à un conseil d'administration de la SEML Semardel, les commissaires aux comptes de la société ont lancé une procédure d'alerte sur les comptes de la société. Ils ont souligné notamment les difficultés à réunir les financements nécessaires au plan de développement pour Mont Mâle, le refinancement des travaux du CITD et des difficultés de recouvrement de créances concernant le Sirédome pour un montant de 7,3 M€<sup>250</sup>. À cette date, les commissaires aux comptes chiffrèrent l'impasse de trésorerie pur janvier 2016 à 1,8 M€.

La validation du pacte d'actionnaires fin 2015 et l'apport en compte courant d'associés de la Caisse des dépôts et consignations qui s'en est suivi ont permis de desserrer la contrainte financière de la société, sans régler la problématique du refinancement des travaux du CITD et du financement de son plan de développement.

<sup>249</sup> Conclusion du rapport d'analyse stratégique. Business Plan et évaluation des besoins de financement réalisé par (...).

<sup>250</sup> Source : courrier de procédure d'alerte non daté, réponse de la SEML Semardel aux commissaires aux comptes en date du 3 novembre. Courriers de mise en demeure adressés au Sirédome.

Comme précédemment souligné, au 31 décembre 2015, l'état des créances du groupe Semardel à l'encontre du Sirédom, incluant les créances anciennes non soldées, s'élevaient à 6,9 €<sup>251</sup>.

Le rapport de gestion 2015 de la société prévoit la finalisation du financement de l'ISDND de Mont-Mâle et du CITD en 2016 et le maintien de l'affacturage sur les clients publics et privés du groupe. Cela devrait permettre de pallier les difficultés temporaires de trésorerie dans l'attente des financements de projets et de répondre à l'augmentation des encours clients.

#### **4.10.16 La situation financière de la société à l'été 2016**

Si la procédure d'alerte de phase 1 a été levée par les commissaires aux comptes à la fin 2015, la situation financière fait toujours l'objet de leur part d'un suivi vigilant.<sup>252</sup>

À l'occasion de la clôture des comptes 2015 en avril 2016, les commissaires aux comptes ont attiré l'attention de la société sur le fait « *que la surveillance de la continuité d'exploitation de Semardel restait un point d'audit significatif dans [leur] mission et qu'en fonction des faits constatés [ils] pourraient relancer une procédure d'alerte en phase 1* ».

Ils soulignaient toujours la fragilité de la trésorerie du groupe notamment du fait de l'encours des créances du groupe à l'encontre du Sirédom en dépit d'une mise en demeure et s'inquiétaient toujours des conditions de refinancement des travaux du CITD.

Au 19 avril 2016, les créances du groupe Semardel à l'égard du Sirédom s'élevaient à 8,8 M€, et ce malgré l'apurement de dettes engagées.

À l'issue de son audition devant la chambre, la Semardel a produit les documents attestant de l'obtention d'un financement de 21,5 M€ pour le projet Mont Mâle et de 5 M€ pour le renforcement de sa structure financière. Le refinancement des travaux du CITD restait à mener à bien par la société.

#### **4.11 Conclusion sur la gestion des moyens**

Dès l'opération de rachat des actifs du CDR en 2001 par la SEML Semardel, le « schéma de gestion stratégique et financière de l'Écosite », prévoyait que la société définirait la politique de ses filiales et que l'ensemble du groupe serait doté d'outils et de services communs pour tirer pleinement partie des économies d'échelle et favoriser les synergies.

Cet objectif est aujourd'hui atteint, notamment au travers d'une mutualisation des fonctions supports du groupe au sein de la SEML Semardel et la mise en place d'outils partagés. Il demandera à être maintenu et consolidé dans l'avenir. En revanche le nombre et le niveau de filiales paraissent peu justifiés.

Le règlement de la commande publique appliqué par la société est inadapté et il repose sur une lecture incomplète de la jurisprudence administrative en matière de procédure de passation des marchés à procédures adaptées. Il en résulte que, pour la période examinée, l'essentiel des procédures de passation des marchés a été réalisée avec des mesures de publicité insuffisantes, voire inexistantes dans certains cas.

<sup>251</sup> Source : SEML Semardel.

<sup>252</sup> Actualisation réalisée à partir des documents produits suite aux auditions.

Les décisions de cessions et d'acquisitions de terrains prises par le conseil d'administration de la SEML Semardel ne font référence à aucune évaluation. Lorsque ces évaluations existent, elles ne sont pas mentionnées dans les décisions et les écarts entre les évaluations et les prix appliqués ne font l'objet d'aucune justification.

Les différentes contributions versées par le groupe Semardel à plusieurs communes apparaissent sans fondement juridique assuré mais également sans commune mesure avec les montants prévus par la réglementation.

En l'état du droit applicable, la capacité d'une société d'économie mixte locale à financer des associations en dehors de son objet social demeure incertaine. Elle l'est encore plus lorsque cette association est susceptible d'être liée à l'un de ses actionnaires publics, cette situation étant porteuse de risques de conflits d'intérêts.

L'amélioration de la situation financière du groupe passe à court terme principalement par une clarification de ses relations avec son premier actionnaire et client, le Sirédom.

## 5 RÉSULTATS

### 5.1 Les orientations ayant présidé au développement du chiffre d'affaires du groupe depuis 2001

Depuis la création de la société en 1984, ses promoteurs ont inscrit sa stratégie et son développement dans la double perspective de doter les collectivités concernées d'un outil public leur permettant de maîtriser la filière « déchet » et de traiter non seulement les déchets collectés par les collectivités, regroupés depuis 1993 dans un syndicat mixte - le Sirédom - mais également les autres catégories de déchets pour « faire bénéficier les collectivités d'un coût le plus faible possible ».

Ce double objectif stratégique a été réaffirmé par le Sirédom et la SEML Semardel à l'occasion du rachat par la SEML Semardel, à la demande du Sirédom, des sociétés présentes sur le site de Vert-le-Grand intervenant au profit de la société mais également des collectivités membres du Sirédom.

Dans ce cadre, dès la définition du premier plan de développement du groupe en 2002, le conseil d'administration de la SEML Semardel a défini les principes de croissance du groupe :

- une « action [centrée] sur les métiers de l'environnement » : « si nous devons en sortir par suite de circonstances particulières, nous ne devons pas y prendre de risques et ce sera donc généralement en association avec des partenaires publics ou privés dont ce sera le métier et qui assumeront une part essentielle du risque » ;
- une « politique commerciale différenciée selon les filiales, n'excluant pas des partenariats avec des groupes privés, et sous certaines conditions, des actions hors de l'Essonne et des départements proches ».

Le plan de développement de la société arrêté par son conseil d'administration prévoit « un développement hors du secteur géographique historique » pour « trois raisons » : « donner [au] groupe une taille minimale pour assurer une meilleure couverture de ses frais fixes et une meilleure protection contre les aléas techniques ou commerciaux, donner la possibilité de procéder aux recherches et expérimentations indispensables pour rester dans le peloton de tête des techniques de collecte et de valorisation des déchets et donner des perspectives professionnelles élargies à notre personnel, répondre à des demandes explicites d'élus intéressés par l'expérience du Sirédom et de la SEML Semardel dans le traitement et la valorisation et, si possible, la prévention des déchets et qui souhaitent faire appel à nos services pour leurs propres besoins dans le respect des procédures légales des marchés publics ».

« Ceci étant, ce développement au-delà de notre zone d'origine doit se faire avec prudence et satisfaire à plusieurs règles : ne pas nécessiter d'investissements significatifs, mais se développer essentiellement dans le conseil, les responsabilités d'exploitation ou de maîtrise d'ouvrage déléguée, vendre nos services dans ce domaine à des prix assurant une rentabilité normale à notre activité, choisir les marchés sur lesquels nous souhaitons nous implanter en tenant compte de leur synergie avec les activités existantes ou prévues. Cette stratégie doit rester prudente et s'appuyer, s'il y a lieu, sur des alliances avec des « indépendants » du secteur ou avec d'autres collectivités ».

Dans ce cadre, la stratégie du groupe a eu pour objectif de consolider les marges réalisées sur les nouveaux contrats. Pour ce faire, le groupe s'est attaché à renforcer et à professionnaliser sa direction commerciale en mettant notamment en place une veille active sur les marchés publics<sup>253</sup>.

Comme précédemment relevé, le pacte d'actionnaires agréé fin 2015 indique notamment que « les parties (...) rappellent que la SEML Semardel est une société d'économie mixte locale dont la vocation principale est de mettre en œuvre ses activités à l'échelle du territoire sud francilien et à l'échelle de l'Île-de-France prioritairement (...) » et indique également « leur volonté de tout mettre en œuvre afin que la société dégage des résultats comptables et financiers lui permettant, d'une part d'asseoir sa pérennité en constituant l'autofinancement nécessaire à son développement, de renvoyer de la richesse au territoire, d'assurer le meilleur coût de traitement pour les collectivités adhérentes au Sirédom et d'autre part, d'assurer une rentabilité des capitaux investis par les actionnaire ».

## 5.2 Les caractéristiques du chiffre d'affaires du groupe

### 5.2.1 Le chiffre d'affaires par métier

Sur la période examinée, le chiffre d'affaires consolidé de la société a progressé de 27 %, les activités les plus dynamiques ayant été le tri (+ 92 %), la collecte (+ 62%) et l'enfouissement (+ 35 %). Au 31 décembre 2014, la collecte représente près d'un tiers du chiffre d'affaires du groupe (+ 11 points sur la période), l'incinération 21 %, l'enfouissement 20 % et la valorisation 14 %.

**Tableau n° 76 : Évolution du chiffre d'affaires du groupe Semardel par métier**

	2011		2012		2013		2014	
	CA en K€	en %	CA en K€	en %	CA en K€	en %	CA en K€	en %
Chiffre d'affaires total	73 023	83,64%	80 983	87,39%	87 310	100,00%	92 671	100,00%
Incinération	19 563	22,41%	19 559	21,11%	19 868	22,76%	19 614	21,17%
Enfouissement	13 853	15,87%	16 804	18,13%	15 952	18,27%	18 693	20,17%
Collecte (logistique)	18 780	21,51%	22 381	24,15%	24 754	28,35%	30 465	32,87%
Tri	4 051	4,64%	7 632	8,24%	9 917	11,36%	7 771	8,39%
Valorisation	12 552	14,38%	12 179	13,14%	13 048	14,94%	13 054	14,09%
Structurants		0,00%		0,00%	2 333	2,67%	2 168	2,34%
Divers	4 224	4,84%	2 428	2,62%	1 438	1,65%	906	0,98%

Source : SEML Semardel. NB : Les « structurants » concernent des réemplois de matériaux qui pourrait être considérés comme des déchets ultimes mais qui en réalité servent au groupe Semardel comme matériaux structurants pour réalisation de remblais, de merlons, de casiers d'ISDND, de structurants pour les fondations des pistes d'exploitation sur ses installations, ...

<sup>253</sup> Réponse de la SEML Semardel au questionnaire initial de la chambre.

### 5.2.2 Le chiffre d'affaires par zone géographique

Au 31 décembre 2014, si le groupe est présent dans 14 départements, il réalise 65,7 % de son chiffre d'affaires dans l'Essonne.

Pour la collecte, les marchés sont principalement en Essonne avec deux exceptions dans le Loiret (45) et l'Eure-et-Loir (28).

Le groupe dispose d'un marché d'incinération dans les Pyrénées-Atlantiques (64). Son partenariat avec MVV Umwelt GmbH a notamment pour objectif de développer cette activité à l'échelle nationale.

**Tableau n° 77 : Évolution du chiffre d'affaires du groupe Semardel par métier en 2014 (en €)**

	Autres départements	Essonne	Île-de-France hors Essonne	Étranger	Total
Collecte (logistique)	4 939 384	18 186 617	2 560 531	4 407	25 690 939
Tri	448 811	4 919 594	2 399 010	0	7 767 416
Incinération	1 747 475	17 863 862	0	0	19 611 338
Enfouissement	- 466 402	9 269 969	4 257 386	0	13 060 954
Structurants	705 052	4 216 218	303 266	0	5 224 537
Prestations diverses	- 8 101	5 751 995	1 521 347	1 028	7 266 270
Ventes diverses	34 062	120 111	27 772	0	181 945
Valorisation énergétique	5 866 863	733,91	0	0	5 867 597
Valorisation matières	4 307 908	495 579	1 084 286	1 298 810	7 186 583
Produits divers	696 167	50 545	35 174	31 109	812 996
Total	18 271 219	60 875 226	12 188 773	1 335 355	92 670 573

Source : CRC, à partir des données de la SEML Semardel. Cette répartition est estimée sur une répartition basée sur l'adresse de facturation des clients. La provenance des déchets est quant à elle définie par les arrêtés préfectoraux pour leur traitement. Les données précédées d'un signe négatif correspondent pour l'enfouissement à des régularisations de clients au comptant et pour les prestations diverses à une régularisation globale de plusieurs factures.

### 5.2.3 Le chiffre d'affaires par type de clientèle

Au 31 décembre 2014, le groupe réalisait 64,7 % de son chiffre d'affaires avec des collectivités et groupements et 32 % avec le secteur privé. Durant la période examinée, le poids du secteur privé dans le chiffre d'affaires du groupe a augmenté de 5 points. La progression du chiffre d'affaires avec le secteur privé a été plus forte que la progression du chiffre d'affaires avec les collectivités et groupement.

**Tableau n° 78 : Évolution de la répartition du chiffre d'affaires du groupe Semardel par type de clientèle**

	2011		2012		2013		2014	
	En €	En %						
Collectivités et groupements	52 072 910	71,31	57 975 485	71,58	59 578 521	68,22	59 948 444	64,69
Autre structures publiques	691 497	0,95	554 786	0,69	623 370	0,71	407 975	0,44
Eco-organisme	285 126	0,39	269 506	0,33	1 545 736	1,77	2 608 202	2,81
Privé	19 976 212	27,36	22 189 383	27,40	25 578 906	29,29	29 705 951	32,06
Total	73 025 746	100,00	80 989 161	100,00	87 326 533	100,00	92 670 573	100,00

Source : CRC, à partir des données de la SEML Semardel.

Fin 2014, les dix plus importants contrats avec les collectivités et groupements génèrent 46 M€ de chiffre d'affaires, les cinq plus importants contrats avec le secteur privé en génèrent 10 M€.

Au 31 décembre 2014, l'activité d'incinération au profit des collectivités et groupements constitue le cœur de l'activité ; elle se situe devant la collecte pour ces mêmes acteurs et l'enfouissement pour les acteurs privés.

**Tableau n° 79 : Structure du chiffre d'affaires du groupe Semardel par métier et type de clientèle en 2014**

En €	Collectivités et groupements	Parapublic	Éco-organisme	Privé	Total
Collecte (logistique)	14 045 538	402 886	612 066	8 143 247	23 203 737
Tri	4 834 706	506	1 549 453	1 382 752	7 767 416
Incinération	19 527 500			83 837	19 611 338
Enfouissement	4 607 437	888		8 452 628	13 060 954
Structurants	256 617			4 967 920	5 224 537
Prestations diverses	7 758 994		17 213	1 977 264	9 753 472
Ventes diverses	147 807	442		33 695	181 945
Valorisation énergétique	5 222 138			645 459	5 867 597
Valorisation matières	3 545 869		424 261	3 216 453	7 186 583
Produits divers	1 838	3 253	5 209	802 696	812 996
<b>Total général</b>	<b>59 948 444</b>	<b>407 975</b>	<b>2 608 202</b>	<b>29 705 951</b>	<b>92 670 573</b>

Source : CRC, à partir des données de la SEML Semardel.

#### 5.2.4 Les prises d'affaires

Pour la période examinée, le taux de réussite aux appels d'offres publics (appels d'offres obtenus/appels d'offres répondus) s'est établi à 37,5 % pour Semaval et 43,80 % pour Semaer.

Fin 2014, le groupe Semardel disposait de l'équivalent de trois années de chiffres d'affaires avec sa clientèle publique à échéance variable, les caractéristiques des contrats privés ne permettant pas de disposer d'une prévision aussi fiable.

### 5.3 Les relations Sirédom/SEML Semardel

Comme exposé précédemment, le Sirédom n'a que très marginalement participé au financement du CITD depuis sa création y compris sous forme de garantie d'emprunts et il n'a pas accompagné financièrement le développement du groupe Semardel.

#### 5.3.1 L'évolution des relations contractuelles entre le Sirédom et la SEML Semardel

En 1993, le Sirédom a succédé au Siafdom. La même année, soit neuf années après que le Siafdom en avait posé le principe<sup>254</sup>, a été conclu entre le Sirédom et la SEML Semardel un bail emphytéotique administratif (BEA), assorti des deux conventions non détachables relatives à la construction et l'exploitation d'un centre de traitement d'ordures ménagères (le futur CITD) et à l'apport et le traitement de résidus urbains, sans que la SEML Semardel ne soit mise en concurrence, ce que la réglementation ne permettrait plus aujourd'hui, sauf exception.

<sup>254</sup> Comme précédemment exposé, la délibération du comité syndical du Siafdom du 8 novembre 1984 organisant le passage de flambeau entre le syndicat et la SEML Semardel prévoit qu'une convention réglera ultérieurement les rapports entre les parties.

Ce contrat plaçait la SEML Semardel en situation de prestataire de services d'un maître d'ouvrage public - le Sirédome -, sans pour autant totalement clarifier et stabiliser les rôles et les relations entre les deux acteurs.

Dès l'origine, le bail emphytéotique administratif régissant les relations entre le Sirédome et la SEML Semardel a instauré un mécanisme original de règlement des différends entre les parties. Il prévoyait qu'ils soient soumis à l'arbitrage du préfet de l'Essonne, « *qui s'efforcera de concilier les points de vue* » avant de saisir les tribunaux compétents<sup>255</sup>.

Parallèlement, le Sirédome et la SEML Semardel ont progressivement mis en place différentes instances de concertations avec pour objectif de fluidifier leurs relations - un comité de liaison annoncé en 2009 à l'occasion de la présentation du plan stratégique de développement du groupe Semardel en comité syndical du Sirédome et des réunions d'exploitations mensuelles dans le cadre du BEA - et pour lesquels, à la demande de la chambre, le Sirédome et la SEML Semardel ont produit des comptes rendus pour la période sous revue.

Au 31 décembre 2014, le contrat originel de 1993 avait donné lieu entre les parties à 10 avenants, ayant modifié l'économie du contrat (assiette et tarification), une convention d'apports extérieurs et un contrat d'objectifs 2014/2020. L'avenant n° 9 qui avait pour objectif de clarifier les relations entre les parties n'a donc pas totalement remplis son office. Il a fixé l'échéance du BEA au 31 décembre 2018, qui aura donc duré 25 années, soit plus longtemps que les 20 années prévues par la loi Barnier, sauf justifications particulières<sup>256</sup>.

Dans la perspective de la rétrocession des biens de retour et de reprises, le Sirédome a mandaté un prestataire extérieur.

En 2014, les parties ont signé une convention d'apports extérieurs au bail emphytéotique administratif visant à pallier la baisse régulière des apports d'ordures ménagères résiduelles au CITD depuis 2008 en raison de la réduction du gisement du bail emphytéotique administratif et du ralentissement de l'activité économique. Elle permet notamment l'apport de tonnages extérieurs au BEA en contrepartie d'une rémunération du Sirédome.

En 2014, à l'échéance du contrat d'obligation d'achat de l'énergie électrique produite par EDF s'est posée la question d'un renouvellement de ce contrat pour 15 années sous conditions de travaux dans le cadre de la réglementation<sup>257</sup>, soit pour une durée supérieure à la durée du contrat restant à courir entre le Sirédome et la SEML Semardel.

Les travaux ont été intégralement financés par la SEML Semardel sur sa trésorerie alors que la société ne bénéficiera contractuellement que d'une partie de ses recettes générées par ses investissements producteurs de revenus sur 15 ans, soit pendant 4 années, ces investissements ayant vocation à revenir au Sirédome à l'échéance du bail emphytéotique administratif.

Une convention de co-maîtrise d'ouvrage a été signée en juillet 2015 entre le Sirédome et la SEML Semardel portant sur la modification du CITD pour le réseau de chaleur de la communauté d'agglomération Grand Paris Sud Seine-Essonne-Sénart<sup>258</sup>.

<sup>255</sup> Article 25 relatif au litige non abrogé depuis.

<sup>256</sup> Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement

<sup>257</sup> Arrêté ministériel du 14 décembre 2006

<sup>258</sup> Non examinée par la chambre. Rapport de gestion 2015 de la SEML Semardel.

Un projet de convention de prise en charge financières a été validé par le Sirédome pour la modernisation du centre de tri dans le cadre de l'extension des consignes de tri plastique des emballages<sup>259</sup>.

En 2016<sup>260</sup>, le Sirédome a délibéré sur le principe de la mise en place d'un financement bancaire supportée par la SEML Semardel pour la durée restante du bail emphytéotique administratif et d'une indemnité, les biens n'étant pas totalement amortis, correspondant à la valeur nette comptable des biens repris par le Sirédome et ne pouvant excéder le capital restant dû à cette date, soit 9,7 M€.

À l'issue du contrôle de la chambre, le dossier du refinancement des travaux du CITD demeurait toujours en suspens et les conditions de débouclage de l'opération entre les parties n'étaient toujours pas actées dans un cadre conventionnel.

En date du 14 septembre 2016, le Sirédome a délibéré sur l'approbation de l'inventaire physique et comptable des biens matériels et immatériels dans le cadre du BEA devant lui revenir<sup>261</sup>.

### 5.3.2 L'état des relations contractuelles du Sirédome et du groupe Semardel fin 2014

Au 31 décembre 2014, le groupe Semardel était le plus important prestataire de services du Sirédome, mais il n'était plus le seul. Le groupe Semardel assurait 94,59 % des besoins du Sirédome, 63,97 % de ses besoins étant couverts dans le cadre du bail emphytéotique administratif qui sera remis en concurrence en 2018.

Tableau n° 80 : Principaux prestataires du Sirédome en 2014

Nom de l'entreprise	Groupe affilié	Nature prestation	Type de contrat	Date	Prestations 2014 en €
Semariv	SEML Semardel	Traitement des Ordures ménagères (dont TGAP)	BEA	31/12/2018	18 645 321
Semariv	SEML Semardel	Tri des journaux-magazines et emballages			2 131 666
Semaer	SEML Semardel	Transfert des ordures ménagères et des journaux magazines et emballages	OM	28/06/2016	215 540
MAUFFREY	MAUFFREY		CS	28/06/2016	70 139
Semavert	SEML Semardel	Compostage des déchets végétaux	Contrats hors BEA	18/04/2017	1 416 283
COMPOST SUD ESSONNE	-			25/04/2017	167 638
COMPOST DU GATINAIS	-			18/04/2017	181 752
Semavert	SEML Semardel	Traitement des déchets des services techniques (dont TGAP)		29/07/2016	1 293 211
PAPREC	PAPREC	Traitement des déchets encombrants		31/07/2018	475 536
Semaer	SEML Semardel	Exploitation des déchèteries (dont traitement hors déchets végétaux et DDS)		29/02/2016	7 017 449
Semavert/Semariv	SEML Semardel				
TRIADIS	SECHE	Collecte et traitement des DDS des déchèteries		28/03/2016	491 527
DERICHEBOURG	-	Collecte bords plastique et verre			371 537

Source : CRC à partir des rapports publics du Sirédome et des compléments apportés par le syndicat.

<sup>259</sup> Non examiné par la chambre. Rapport de gestion 2015 de la SEML Semardel.

<sup>260</sup> Délibération du comité syndical du Sirédome du 24 mars 2016.

<sup>261</sup> Délibération produite par la SEML Semardel.

Au 31 décembre 2014, le Sirédom était le plus important client de la SEML Semardel. Il représentait 43,8 % du chiffre d'affaires consolidé du groupe Semardel, et parmi ces contrats, le bail emphytéotique administratif à échéance fin 2018, représentait 32,6 % du chiffre d'affaires consolidé du groupe Semardel.

**Tableau n° 81 : Chiffre d'affaires actionnaires/non actionnaires au 31 décembre 2014**

En €	Société(s) du groupe concernée(s)	Public et parapublic	Privé	Éco-organismes	Total	Date échéance contrat
<b>Actionnaires</b>		<b>48 411 238</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>48 411 238</b>	
<b>Communauté de Communes du Val d'Essonne</b>		<b>2 481 214</b>			<b>2 481 214</b>	
- Collecte des déchets ménagers et assimilés	Semaer	2 481 214			2 481 214	jusqu'au 01/08/20
<b>Communauté d'agglomérations du Val d'Orge</b>		<b>1 894 589</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1 894 589</b>	
- Collecte des déchets ménagers et assimilés	Semaer	1 838 309			1 838 309	jusqu'au 30/11/16
- Contrat de balayage	Semaer	29 725			29 725	jusqu'au 02/05/16
- Prestation diverses	Semaer	26 555			26 555	
<b>Conseil général de l'Essonne</b>		<b>35 583</b>			<b>35 583</b>	
- Collecte et traitement de déchets non dangereux	Semaer	35 583			35 583	jusqu'au 25/07/16
<b>Sirédom</b>		<b>40 596 232</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>40 596 232</b>	
- Traitement tout venant Déchèteries	Semavert	2 119 077			2 119 077	jusqu'au 29/02/16
- Prestation de réaménagements (inertes)	Semavert	210 264			210 264	jusqu'au 29/02/16
- Prestation de traitement BEA	Semardel/Semariiv	21 492 167			21 492 167	jusqu'au 31/12/18
- Valorisation électrique	Semardel/Semariiv	5 222 138			5 222 138	jusqu'au 31/12/18
- Valorisation matières	Semardel/Semariiv	3 501 078			3 501 078	jusqu'au 31/12/18
- Traitement Déchets des Serv. Techniques	Semavert	1 299 702			1 299 702	jusqu'au 26/07/16
- Traitement Déchets Nord	Semavert	518 661			518 661	jusqu'au 18/04/17
- Traitement Déchets Centre	Semavert	1 015 624			1 015 624	jusqu'au 18/04/17
- Exploitation du réseau des déchetteries du Sirédom (lots 1 et 6)	Semaer	4 992 594			4 992 594	jusqu'au 30/04/16
- Transport des OM issus de l'Ecosite sud	Semaer	223 927			223 927	jusqu'au 28/06/16
<b>Épinay-sur-Orge</b>		<b>434 745</b>			<b>434 745</b>	
- Collecte des déchets ménagers de la ville	Semaer	434 745			434 745	jusqu'au 31/05/17
<b>Floury-Mérogis</b>		<b>475</b>			<b>475</b>	
<b>Non actionnaires</b>		<b>13 521 400</b>	<b>31 099 132</b>	<b>2 608 202</b>	<b>47 228 735</b>	
<b>Total général</b>		<b>58 963 238</b>	<b>31 099 132</b>	<b>2 608 202</b>	<b>92 670 573</b>	

Source : SEML Semardel.

Conformément à la stratégie de développement du groupe Semardel mise en place à compter de 2001, le groupe ne se trouve pas en situation de quasi-régie à l'égard de ses actionnaires publics au sens des règles juridiques en vigueur durant la période examinée<sup>262</sup>.

<sup>262</sup> Depuis les directives européennes de 2014, une relation de quasi-régie repose sur trois conditions cumulatives : 1° Le pouvoir adjudicateur exerce sur la personne morale concernée, conjointement avec d'autres pouvoirs adjudicateurs, y compris lorsqu'ils agissent en qualité d'entité adjudicatrice, un contrôle analogue à celui qu'ils exercent sur leurs propres services ; 2° La personne morale réalise plus de 80 % de son activité dans le cadre des tâches qui lui sont confiées par les pouvoirs adjudicateurs qui la contrôlent ou par d'autres personnes morales contrôlées par les mêmes pouvoirs adjudicateurs ; 3° La personne morale contrôlée ne comporte pas de participation directe de capitaux privés, à l'exception des formes de participation de capitaux privés sans capacité de contrôle ou de blocage requises par la loi qui ne permettent pas d'exercer une influence décisive sur la personne morale contrôlée. Les pouvoirs adjudicateurs sont réputés exercer un contrôle conjoint sur une personne morale lorsque les conditions suivantes sont réunies : a) Les organes décisionnels de la personne morale contrôlée sont composés de représentants de tous les pouvoirs adjudicateurs participants, une même personne pouvant représenter plusieurs pouvoirs adjudicateurs participants ou l'ensemble d'entre eux ; b) Ces pouvoirs adjudicateurs sont en mesure d'exercer conjointement une influence décisive sur les objectifs stratégiques et les décisions importantes de la personne morale contrôlée ; c) La personne morale contrôlée ne poursuit pas d'intérêts contraires à ceux des pouvoirs adjudicateurs qui la contrôlent. Le pourcentage d'activités mentionné au 2° du I et au 2° du III est déterminé en prenant en compte le chiffre d'affaires total moyen ou tout autre paramètre approprié fondé sur les activités, tel que les coûts supportés, au cours des trois exercices comptables précédant l'attribution du marché public. Lorsque ces éléments ne sont pas disponibles ou ne sont plus pertinents, le pourcentage d'activités est déterminé sur la base d'une estimation vraisemblable.

### 5.3.3 L'évolution de la part du Sirédome dans le capital de la SEML Semardel

À sa création en 1984, la SEML Semardel avait pour mission principale de réaliser et d'exploiter le futur centre intégré de traitement des déchets et de mettre en place dans l'intervalle les solutions transitoires. La société se substituait aux actes, contrats, conventions et actions du Siafdom, sans que ce dernier ne devienne actionnaire de la Semardel à sa création.

En 2001, après le rachat des actifs du CDR, le Sirédome, a exprimé l'intention de devenir l'actionnaire majoritaire de la Semardel, et il a demandé, à son profit la cession par les collectivités adhérentes du Sirédome et actionnaires de la Semardel d'au moins 2/3 de leurs actions dans le cadre des dispositions de l'article L. 1521-1 du CGCT, sans succès.

Le Sirédome est aujourd'hui le premier actionnaire et le premier client du groupe Semardel.

### 5.3.4 La confusion par le Sirédome de ses rôles de client et d'actionnaire

En 2014, la Sirédome et la SEML Semardel ont signé un contrat d'objectifs pour les années 2014 à 2020. Ce contrat peut s'analyser comme un nouvel avenant au bail emphytéotique administratif en ce qui concerne les relations financières entre le Sirédome et la SEML Semardel. Il comprend six chapitres.

Par ce contrat, la SEML Semardel s'engage à baisser ses tarifs facturés au Sirédome entre 10 % et 15 % en 2015, 5 % en 2016 et 5 % en 2017. En revanche, le Sirédome ne s'engage pas dans ce contrat à répercuter ces baisses auprès de ses adhérents et par leur intermédiaire *in fine* sur les usagers et contribuables.

**Tableau n° 82 : Chapitres et objectifs du contrat d'objectifs 2014/2020 signé entre le Sirédome et la SEML Semardel**

Chapitre	Objectifs
Tarif	- Janvier 2015 : réduction comprise entre 10 % et 15 % ; - Janvier 2016 : réduction de 5 % ; - Janvier 2017 : réduction de 5 % ;
Rationalisation des coûts de fonctionnement du Sirédome	Des audits de la situation et des préconisations d'optimisation sont en cours en vue de décisions et d'applications concrètes dès le budget 2015 qui sera présenté au comité syndical du Sirédome du mois de décembre 2014.
Déchèteries	Le poids financier porté actuellement par le syndicat au travers de la gestion des déchèteries a un impact lourd sur le budget du Sirédome. L'optimisation de gestion des installations sera étudiée par les deux partenaires, en dissociant le volet investissement gros entretien et le volet fonctionnement.
Recherche de nouveaux gisements	Le territoire, riche de 129 communes, dispose de déchets d'activités économiques (DAE) supérieur à celui des déchets ménagers. La prise en compte de ce gisement permettrait l'amortissement des outils existants et à venir sur l'Écosite de Vert-le-Grand et également d'apporter au Sirédome des recettes supplémentaires dans le cadre d'une baisse des tarifs aux usagers. Il sera donc nécessaire d'étudier la prise en compte pour les collectivités des conditions de mise en place de la redevance spéciale et de compléter les installations de la Semardel par la création de quai de transfert assurant à la fois une réduction des coûts de transport des déchets ménagers et l'apport de tonnage de déchets d'activité économiques sur l'Écosite.
Les éco organismes	Les Éco-organismes de valorisation matière des filières des déchets entraînent des aides financières substantielles susceptibles d'être améliorées et doivent faire l'objet d'un suivi spécifique.
Communication	La communication du Syndicat doit être réalisée en synergie avec celle de la SEML Semardel. Celle-ci doit essentiellement être en direction des scolaires et des usagers pour la prévention et l'amélioration de la captation des emballages et au-delà pour une sensibilisation plus grande à la défense de l'environnement.

Source : Contrat d'objectifs 2014-2020.

Ce contrat d'objectifs a été inscrit au pacte d'actionnaires agréé par l'ensemble des actionnaires fin 2015. Comme indiqué précédemment, cette situation illustre la confusion par le Sirédom de ses rôles d'actionnaire et de client.

Cette confusion s'écarte des dispositions du préambule du pacte qui énoncent « que les Parties reconnaissent que l'intérêt social de la Société et plus généralement les intérêts généraux de la Société devront toujours prévaloir sur leurs intérêts particuliers respectifs »<sup>263</sup>.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le Sirédom indique notamment que « le sentiment d'une confusion du rôle d'actionnaire et de client doit probablement émaner du fait que dans les échanges de correspondance, le Sirédom n'a pas précisé à Semardel à quel titre le syndicat intervenait ». Le syndicat indique « prendre acte de [l'] observation pour l'avenir et [s'] attachera à clarifier le cadre d'intervention du Sirédom ».

### 5.3.5 Des situations porteuses de conflits d'intérêts entre le Sirédom et le groupe Semardel

Au 31 décembre 2014, comme précédemment souligné, l'actionariat de la SEML Semardel se caractérisait par la présence à son capital simultanément des communes et groupements inclus dans le périmètre du Sirédom et du Sirédom lui-même, auxquels s'ajoutaient deux actionnaires extérieurs à ce périmètre, le Siom Vallée de la Chevreuse et le département de l'Essonne.

Comme le rappelait la circulaire de la direction des affaires criminelles et des grâces relatives à la présentation des principales infractions susceptibles d'être commises au sein des sociétés d'économie mixte de 2003<sup>264</sup>, « les représentants des collectivités au sein des SEML sont dans une situation potentiellement génératrice de conflits d'intérêts. En effet, en tant que mandataires de la collectivité, ils doivent défendre exclusivement les intérêts de celle-ci alors qu'en tant qu'administrateurs de la SEML, entité juridique distincte de la collectivité, ils peuvent être amenés à poursuivre des objectifs contraires à ceux de la collectivité ou tout au moins différents. Cette situation de divergence des intérêts se heurte à plusieurs dispositions de droit positif ».

Les dispositions de l'article L. 1524-5 du CGCT issues de la loi n° 2002-1 du 2 janvier 2002 tendant à moderniser le statut des sociétés d'économie mixte locales visaient à sécuriser la situation des élus mandataires.

La loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique a renforcé les exigences en matière de préventions des situations de conflit d'intérêts, défini comme « toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction ».

Or, en l'espèce, au regard tant des principes rappelés par la chancellerie en 2003 que des dispositions de la loi de 2013 précitées, la gouvernance de l'ensemble constitué par le Sirédom et la SEML Semardel doit être précisée pour mettre fin à l'ambivalence de leurs relations.

Ainsi, au-delà de la situation des deux représentants du Sirédom au sein du conseil d'administration de la SEML Semardel qui bénéficient des dispositions de l'article L. 1524-5 du CGCT, d'autres élus peuvent être simultanément membres du conseil syndical du Sirédom et membre du conseil d'administration de la SEML Semardel sans bénéficier des dispositions du CGCT précitées.

<sup>263</sup> Préambule du pacte d'actionnaires.

<sup>264</sup> Bulletin officiel du ministère de la justice n°89. CRIM 2003-02 du 12 février 2003 – Présentation des principales infractions susceptibles d'être commises au sein des sociétés d'économie mixtes locales – Orientation de politiques pénales.

Dans leur réponse aux observations provisoires, le Sirédom comme la Semardel indiquent chacun notamment qu'ils n'ont pas de maîtrise sur les désignations pouvant générer des situations porteuses de risques.

Dans sa réponse à la chambre, la communauté de communes du Val d'Essonne indique que *« la situation potentielle de conflit d'intérêt (...) fera l'objet d'une alerte et d'un point (...) afin de limiter les risques »*.

La chambre considère que ces situations doivent également faire l'objet d'un chapitre du pacte d'actionnaires, une fois l'actionnariat clarifié.

#### **5.4 Le coût du service rendu à l'utilisateur par l'ensemble constitué du Sirédom et de la SEML Semardel en deçà des attentes pour le CITD**

La chambre a veillé à évaluer les résultats du dispositif mis en place avec la création de l'ensemble constitué par le Sirédom et la SEML Semardel au regard de l'objectif initial de garder la maîtrise du traitement et de faire bénéficier les collectivités d'un coût le plus faible possible. L'Observatoire régional des déchets d'Île-de-France (ORDIF), à la demande de la chambre, a établi une situation des coûts de traitement du Sirédom au regard de ceux observés en Île-de-France. L'ORDIF n'a pas produit de données relatives à la situation comparée de l'Île-de-France par rapport à la France métropolitaine.

Cette situation reprend les éléments extraits du rapport coûts 2013 de l'ORDIF. Il présente des statistiques descriptives observées sur les coûts de traitement en Île de France pour les flux suivants : ordures ménagères résiduelles, tri des recyclables des ordures ménagères, encombrants, déchets verts et déchèteries.

Pour chacun des indicateurs présentés ont été spécifiés les coûts du Sirédom en 2013, selon la méthodologie mise en place par l'ADEME (source : matrice 2013 du Sirédom extraite de SINOE®) et en 2011 (indiqués entre parenthèse dans les tableaux qui suivent).

De manière paradoxale, l'ensemble constitué par le Sirédom et la SEML Semardel obtient ses moins bonnes performances sur sa mission clef et celle ayant justifiée son existence et son fonctionnement depuis sa création, à savoir le traitement des ordures ménagères.

En 2013, le coût technique net des recettes industrielles des ordures ménagères résiduelles (OMR) assurées par le CITD s'établissait à 89 € HT/tonne collecté, pour une moyenne pondérée de 87 €, les collectivités et groupements du premier quartile, les plus performants, se situant à 82 €, soit une sous-performance de 8,5 %.

En revanche, les coûts des autres prestations rendues par le Sirédom, dont l'essentiel est réalisé par le groupe Semardel, se situaient en deçà des valeurs moyennes et du 1<sup>er</sup> quartile le plus performant (sauf pour les déchèteries), conformément aux objectifs assignés à l'ensemble constitué par le Sirédom et la SEML Semardel.

Globalement, en termes de résultat, l'ensemble constitué par le Sirédom et la SEML Semardel n'a pas démontré qu'il avait mis en place un dispositif structurellement plus favorable sur le plan financier pour les usagers et les contribuables que ceux habituellement mobilisés par les autres collectivités et groupements.

À la fin du bail emphytéotique administratif, le fonctionnement de ce binôme constitué entre le Sirédom et la société d'économie mixte devra être reconsidéré dans son principe et ses modalités.

Dans sa réponse aux observations provisoires, la Semardel conteste l'utilisation par la chambre des données communiquées par l'ORDIF.

Elle indique principalement d'une part que « le coût technique du CITD retenu par la chambre est injustifié » au motif qu'elle « utilise une méthode non explicitée, dont il n'est pas possible de vérifier le bien-fondé » et d'autre part « que les données de comparaison les plus fiables et les plus adaptées sont celles publiées par l'ADEME », notamment parce qu'elles permettent des comparaisons au niveau national.

La chambre rappelle notamment que pour la période examinée la Semardel a indiqué être adhérente à l'ORDIF à laquelle elle a versé des cotisations de 2011 à 2013<sup>265</sup> et que, par ailleurs, l'ancien directeur général de la SEML Semardel a été membre du conseil d'administration de l'ORDIF.

Les collectivités et groupement actionnaires de la Semardel rendus destinataires de ces données et des conclusions de la chambre n'ont pas contesté le recours par la chambre aux statistiques de l'ORDIF.

**Tableau n° 83 : Traitements des ordures ménagères résiduelles**

Caractéristiques du traitement des OMR sur les collectivités du référentiel	
Nombre de collectivités pour lesquels des coûts de traitement ont été identifiés	19 collectivités (9.5 M d'habitants, 3 Mt soit 86 % des quantités d'OMR traitées en 2013)
Mode de traitement des OMR	Incineration (92 %), stockage (7 %), TMB compostage/méthanisation (1 %)
Mode de gestion privilégié	Maîtrise d'ouvrage des installations avec gestion déléguée (marché de prestation, délégation de service public)

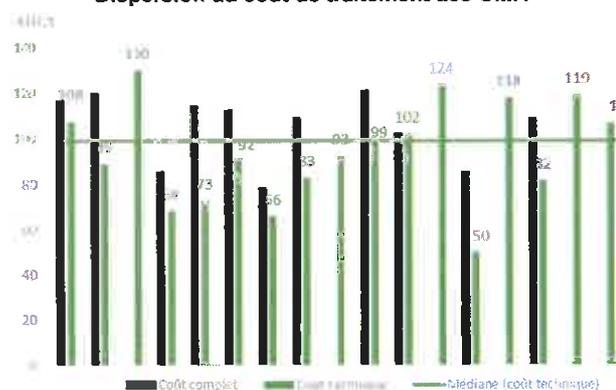
**Chiffres clés du coût de traitement des OMR**

**Statistiques descriptives des coûts de traitement des OMR**

Coût technique (net des recettes industrielles)	€ HT/t collectée (valeur 2011)	€ HT/hab. (valeur 2011)
Sirédom	89	24,5
Moyenne pondérée	87 (nd)	27 (nd)
Médiane	99 (87)	27 (26)
1er Quartile	82 (75)	22 (22)
3è Quartile	113 (104)	31 (30)

Source : ORDIF.

**Dispersion du coût de traitement des OMR**



<sup>265</sup> Réponse au point 2.9.12 du questionnaire initial de la chambre.

**Tableau n° 84 : Tri des recyclables des ordures ménagères**

Caractéristiques du tri des recyclables secs des OM sur les collectivités du référentiel	
Nombre de collectivités	19 collectivités en charge du tri (9,7 M d'hab., 369 000 tonnes soit 83 % des tonnages d'emballages/papiers récupérés en 2013) Produits de la collecte sélective (recettes industrielles/soutiens) identifiés auprès de 20 structures représentant près de 10M d'habitants
Mode de gestion privilégié	Marché de prestation (10 collectivités, 27 % des tonnages), Maîtrise d'ouvrage avec gestion déléguée (8 collectivités, 72 % des tonnages), régie (1 collectivité)
Ratios de tonnage entrant en centre de tri	35 kg/hab. soit un ratio sensiblement identique à la moyenne régionale observée en 2013 (34kg/hab./an)
Refus des centres de tri parmi les collectivités	23 % (Île-de-France : 24 %)

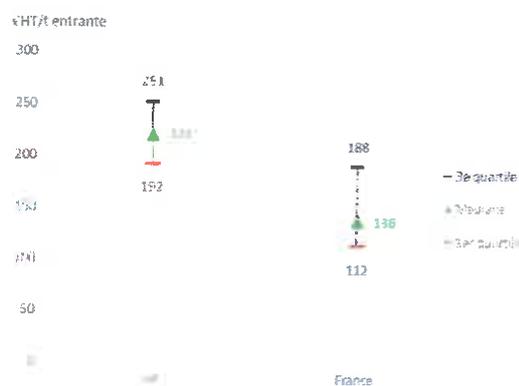
**Chiffres clés du coût de traitement des RSOM**

**Statistique descriptives des coûts de traitement des RSOM**

Coût de traitement (tri + gestion des refus)	€ HT/t entrante (valeur 2011)	€ HT/hab. (valeur 2011)
Sirédom	175	7,4
Moyenne pondérée	227 (nd)	8,0 (nd)
Médiane	220(200)	8,0 (8,1)
1er Quartile	192 (184)	7,6 (7,8)
3è Quartile	251 (228)	9,4 (8,3)

Source : ORDIF

**Dispersion des coûts de traitement des RSOM  
(tri + traitement des refus)**



**Tableau n° 85 : Traitement des encombrants**

Caractéristique du traitement des encombrants parmi les collectivités du référentiel	
Nombre de collectivités pour lesquelles des coûts de traitement ont été déterminés	20 collectivités (246 000 tonnes traitées)
Mode de gestion privilégié	Marchés de prestation (18 collectivités). Délégation de service public (2 collectivités)
Mode de traitement	Tri (95 %) des tonnages et stockage (5 %)

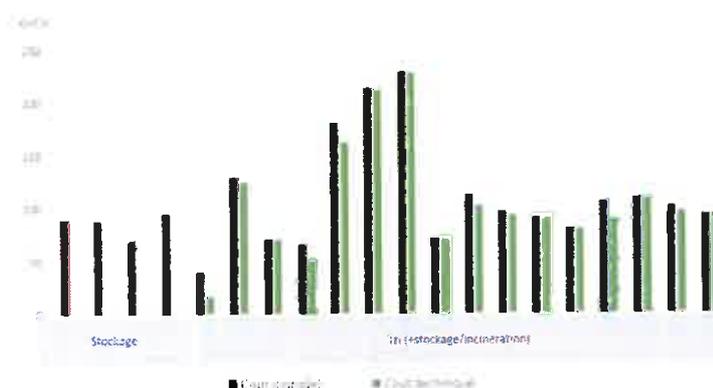
**Chiffres clés des coûts de traitement des encombrants en Île-de-France**

**Statistiques descriptives**

Coût technique	€ HT/t traitée (valeur 2011)	€ HT/hab. (valeur 2011)
Sirédom	70	0,6
Moyenne pondérée	102 (nd)	2,4 (nd)
Médiane	91 (85)	2,2 (2,3)
1 <sup>er</sup> Quartile	77 (78)	1,5 (2,0)
3 <sup>è</sup> Quartile	104 (94)	3,0 (2,6)

Source : ORDIF.

**Décomposition des coûts de traitement par exutoire**



**Tableau n° 86 : Traitement des déchets verts**

Caractéristique du traitement des déchets verts parmi les collectivités du référentiel	
Nombre de collectivités pour lesquelles des coûts de traitement ont été déterminés	21 collectivités (166 000 tonnes traitées, 3.2 M d'habitants)
Mode de gestion privilégié	Marchés de prestation (17 collectivités), délégation de service public (4 collectivités)
Mode de traitement	Compostage
Évolution 2011-2013 des ratios de collecte	À périmètre identique : baisse de 5 kg du ratio de collecte

**Chiffres clés du traitement des déchets verts**

**Statistiques descriptives des coûts de traitement des déchets verts**

Coût complet de traitement	€ HT/t collectée (valeur 2011)
Sirédom	24
Moyenne pondérée	35 (nd)
Médiane	38(34)
1 <sup>er</sup> Quartile	30 (28)
3 <sup>è</sup> Quartile	47 (42)

Source : ORDIF.

**Tableau n° 87 : Déchèteries**

Caractéristiques des collectivités du référentiel ayant la maîtrise d'ouvrage d'au moins une déchèterie	
Nombre de collectivités pour lesquels des coûts « déchèteries » ont été constatés	26 collectivités ayant la maîtrise d'ouvrage de déchèterie(s)
Nombre de déchèteries concernées	85 déchèteries soit 49 % du parc francilien
Mode de gestion des déchèteries (haut de quai)	Marché de prestation (52 % des déchèteries), DSP (34 %) et régie directe (14 %)
Tonnage représenté (hors gravats)	361 000 tonnes soit 67 % des apports franciliens
Ratio de collecte observé (hors gravats)	70 kg/hab (moyenne IDF hors Paris = 55 kg)
Évolution 2011-2013 des ratios de collecte	À périmètre identique : baisse de 4 kg du ratio de collecte

**Les chiffres clés du coût de gestion des déchèteries**

**Statistiques descriptives**

Coût aidé de gestion des déchèteries	€ HT/t collectée (valeur 2011)	€ HT/hab. (valeur 2011)
Sirédom	135	13,5
Coût moyen pondéré	159 (148)	8,6 (nd)
Médiane	171 (153)	11 (11)
1 <sup>er</sup> Quartile	130 (131)	6 (7)
3 <sup>e</sup> Quartile	202 (193)	16 (15)

**Situation des coûts par rapport au référentiel national**



Source : ORDIF.

**5.5 Conclusion sur les résultats**

Au regard des deux objectifs que s'étaient fixées les collectivités à la création de la SEML Semardel et qu'elles avaient réaffirmées à l'occasion de la mise en place de l'ensemble constitué entre le Sirédom et la SEML Semardel en 1993, le premier qui visait à la création d'un outil public de maîtrise de la filière déchet en Essonne a été atteint.

En revanche, celui qui visait à garantir le moindre coût de traitement des déchets aux collectivités concernées ne l'a pas été complètement.

## **ANNEXES**

**Annexe 1 :** Principales autorisations accordées au groupe Semardel pour ses activités soumises à autorisation en Essonne

**Annexe 2 :** Déchets traités sur l'Écosite de Vert-le-Grand

**Annexe 3 :** Conventions de participations au profit de collectivités

**Annexe 4 :** Situation financière du groupe Semardel

**Annexe 5 :** Contributions des sociétés du groupe Semardel aux résultats du groupe