

**CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES  
DE PROVENCE ALPES COTE D'AZUR**

**RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES  
SUR LA GESTION DE LA  
COMMUNAUTÉ URBAINE MARSEILLE PROVENCE MÉTROPOLE  
EN CE QUI CONCERNE SES RELATIONS AVEC  
LA SOCIETE D'ECONOMIE MIXTE MARSEILLE AMENAGEMENT**

**(Département des Bouches-du-Rhône)**

*Rappel de la procédure*

*La chambre a inscrit à son programme la vérification des comptes et l'examen de la Société d'Economie Mixte Locale Marseille Aménagement (SEMA). Elle a décidé d'élargir ce contrôle à la communauté urbaine Marseille Provence Métropole (CUMPM) afin d'étudier les relations entre la CUMPM et cette société d'économie mixte. Le président de la chambre en a informé M. Eugène Caselli, président de la CUMPM ainsi que son prédécesseur, M. Jean-Claude Gaudin.*

*Les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu avec M. Eugène Caselli, président de la CUMPM et M. Jean-Claude Gaudin, ancien président.*

*Lors de ses séances des 31 août 2011, 1<sup>er</sup> septembre 2011 et 18 juillet 2012, la chambre a arrêté ses observations provisoires.*

*Après avoir entendu les rapporteurs, la chambre a arrêté le 13 juin 2013 ses observations définitives.*

*Ce rapport d'observations définitives a été communiqué par lettre du 23 juillet 2013 à M. Eugène Caselli, dirigeant en fonctions ainsi qu'à son prédécesseur M. Jean-Claude Gaudin.*

*M. Eugène Caselli et M. Jean-Claude Gaudin ont fait parvenir à la chambre une réponse qui, engageant leur seule responsabilité, sont jointes au présent rapport d'observations définitives.*

*Ce rapport, accompagné des réponses jointes, est consultable sur le site des juridictions financières ([www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)) après sa présentation à l'assemblée délibérante.*

## SOMMAIRE

<b>1</b>	<b>Présentation .....</b>	<b>5</b>
1.1	L'origine et l'actionariat de la SEMA .....	5
1.2	Les dirigeants successifs de la SEMA.....	6
1.3	Présentation rapide de l'activité de la SEMA .....	6
<b>2</b>	<b>La gouvernance .....</b>	<b>6</b>
2.1	Le rôle limité du conseil d'administration .....	6
2.1.1	Le fonctionnement statutaire .....	7
2.1.2	Les pouvoirs de décision limités du conseil d'administration .....	9
2.1.3	Le défaut d'information du conseil d'administration.....	13
2.2	Le rôle prééminent du directeur général .....	14
<b>3</b>	<b>La situation financière des mandats et des concessions.....</b>	<b>16</b>
3.1	Les opérations sous mandat.....	16
3.1.1	L'évolution du nombre de mandats.....	16
3.1.2	L'évolution des dépenses des mandats.....	16
3.2	Les opérations sous concessions .....	16
3.2.1	L'évolution du nombre de concessions .....	16
3.2.2	Des clôtures tardives de concessions .....	17
3.2.3	L'évolution des dépenses .....	18
3.2.4	L'évolution des recettes .....	18
3.2.5	L'évolution des stocks dans les concessions.....	20
3.2.6	Le résultat global des concessions .....	20
3.2.7	Le préfinancement des concessions .....	20
3.2.8	Les concessions de la communauté urbaine de Marseille.....	21
<b>4</b>	<b>L'activité .....</b>	<b>21</b>
4.1	Les concessions de la CUMPM .....	22
4.2	La nouvelle ZAC de la Capelette .....	23
4.3	Le palais omnisport de Marseille grand-Est.....	25
4.4	Les actions de Marseille Aménagement sur le centre-ville de Marseille	26
	Un domaine dans lequel la communauté urbaine n'exerce pas complètement ses compétences .....	27
<b>5</b>	<b>Un avenir incertain.....</b>	<b>28</b>
5.1	Les assemblées délibérantes n'ont pas été appelées à délibérer sur des éléments essentiels du montage.....	29
5.2	Ce montage particulièrement complexe présente plusieurs inconvénients .....	30
5.3	Les risques du montage au regard de la jurisprudence sur le « in house » .....	31
5.4	Ce montage qui émane de Marseille Aménagement n'a pas été suffisamment étudié .....	32

## SYNTHESE

La Société d'économie mixte Marseille Aménagement (SEMA), dont la majorité du capital est détenue à parts à peu près égales par la Caisse d'Epargne, la ville de Marseille, la communauté urbaine Marseille Provence Métropole et la Caisse des dépôts et consignations, a pour activité principale la gestion des mandats et des concessions qui lui ont été confiés par la ville de Marseille et plus accessoirement par MPM.

Elle est liée au travers d'un GIE à la Société publique locale SOLEAM créée en 2009 par la ville de Marseille et dont MPM est devenue par la suite actionnaire.

### LA GOUVERNANCE

La SEMA se caractérise par un mode de gouvernance déséquilibré, qui donne la prééminence au directeur général face à un conseil d'administration faible où les collectivités locales actionnaires sont peu présentes. La communauté urbaine en a été absente pendant plus de 5 ans et le maire de Marseille n'a présidé aucun des conseils entre 2000 et 2008, ni aucune des assemblées générales.

Le conseil d'administration n'est pas saisi des conventions signées par la SEMA avec ses deux principaux actionnaires publics et ne décide que très rarement et sur la base d'informations insuffisantes.

### L'ACTIVITE

Plusieurs opérations font l'objet de prolongations, pour des périodes parfois longues. Il conviendrait donc de mieux définir, au départ, la durée des opérations.

La chambre a étudié plus en détail trois opérations en raison notamment de leurs enjeux financiers.

Le taux de réalisation au 31 décembre 2010 de la **ZAC Capelette**, dont le périmètre ne correspond pas totalement à celui de la concession du même nom, est faible.

Ce retard s'explique en partie par l'impasse faite sur le problème du déplacement du centre de transfert des déchets urbains implanté face au Palais omnisport de Marseille grand-Est, qui conditionne la réalisation de plusieurs équipements indispensables au désenclavement et au développement de la ZAC : un système de transport en commun en site propre et la voirie nécessaire à la desserte interne du quartier. A ce jour, faute de solution adéquate, ce déplacement semble abandonné.

**Le Palais omnisport de Marseille grand-Est (POMGE)** est un équipement public de 12 000 m<sup>2</sup> composé d'une patinoire à deux pistes et d'un skatepark intérieur. La décision de le construire a été prise sans que la question de sa desserte ne soit résolue.

Les opérations confiées à Marseille Aménagement dans le cadre de la **réhabilitation du centre-ville de Marseille** ce sont déroulées dans le cadre de Périmètres de restauration immobilière (PRI) et d'Opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH).

La communauté urbaine est peu présente dans ces opérations de rénovation immobilière et d'amélioration de l'habitat, alors qu'elle dispose de compétences obligatoires dans divers domaines (habitat, logement social, urbanisme et voirie en particulier) concernés par les opérations conduites sur le centre-ville de Marseille. Dans certains cas, elle a même délégué à la ville, à Marseille Aménagement ou à la SOLEAM l'exercice de ses propres compétences (cas du droit de préemption urbain renforcé).

## **L'AVENIR DE MARSEILLE AMENAGEMENT**

L'avenir de Marseille Aménagement est étroitement dépendant de la place qu'occupera la SEMA dans le montage qui comprend désormais la SOLEAM et le GIE dont les deux sociétés sont membres. La chambre constate que ce montage est lourd et complexe et qu'il pourrait ne pas atteindre son but qui est de permettre à la ville de Marseille de continuer à attribuer des opérations d'aménagement sans mise en concurrence. Il existe en effet des risques importants de voir ce dispositif considéré comme un contournement de la jurisprudence européenne sur le *in house* qui interdit désormais aux collectivités locales de confier, sans mise en concurrence préalable, des prestations à leurs sociétés d'économie mixte.

Ce montage est cependant présenté aujourd'hui comme transitoire, contrairement aux annonces dont il a fait l'objet à l'origine. Les différents partenaires concernés ont indiqué qu'il allait probablement évoluer. Les risques mis en exergue par la chambre ont donc été pris en compte, mais seule la connaissance de l'organisation nouvelle effectivement mise en place permettra de s'en assurer.

# 1 Présentation

Marseille Aménagement est une Société d'Economie Mixte locale (SEML) qui a déjà fait l'objet d'un contrôle de la chambre achevé en 1998 et portant sur la période 1991-1997.

Le présent contrôle a été souhaité par M. Jean-Claude Gaudin, maire de Marseille et ancien président de la société d'économie mixte Marseille Aménagement (SEMA), ainsi que par son directeur général, M. Boumendil. La chambre, après l'avoir mis en œuvre, a décidé d'ouvrir parallèlement un examen de la gestion de la ville de Marseille, d'une part, et de la Communauté urbaine Marseille Provence Métropole (CUMPM), d'autre part, afin de pouvoir étudier les relations entre la SEMA et ses deux principaux actionnaires publics qui sont également ses deux premiers donneurs d'ordres.

Le contrôle a fait l'objet de deux volets successifs qui ont été joints en un seul, à la suite de la demande concomitante du Maire de Marseille et de l'ancien directeur général de la SEMA. L'acceptation de cette demande par la collégialité a eu pour conséquence d'aligner la publication des résultats du premier volet du contrôle sur ceux du second.

## 1.1 L'origine et l'actionariat de la SEMA

Marseille Aménagement est issue de la fusion-absorption en 1991 de la SAIEMB (Société Anonyme d'Economie Mixte de la Bourse) créée en 1958, par la SOMICA (Société Marseillaise Mixte Communale d'Aménagement et d'Equipement), elle-même créée en 1956. Elle a pour principal actionnaire la ville de Marseille, dont la participation au capital a diminué dans le temps, au profit d'abord de la Caisse d'Epargne, puis de la communauté de communes devenue communauté urbaine, comme le montre le tableau ci-après.

	Au début du précédent contrôle	Après modification en 1998	Après modification en 2000	Après modification en 2003 <sup>1</sup>
Ville de Marseille	54,23 %	66,08 %	41,78 %	25,26 %
MPM <sup>2</sup>	7,14 %	8,70 %	8,73 %	25,25 %
Total collectivités territoriales et assimilées	61,37 %	74,78 %	50,51 %	50,51 %
CDC	33,77 %	20,37 %	20,42 %	20,42 %
CCIMP	0,71 %	0,71 %	0,43 %	0,43 %
Marseille Habitat	0,05 %	0,05 %	0,05 %	0,05 %
SCET	0,02 %	0,01 %	0,01 %	0,01 %
CLF-Dexia	3,06 %	3,06 %	3,07 %	3,07 %
Caisse d'Epargne	1,02 %	1,02 %	25,51 %	25,51 %
Total autres actionnaires	38,63 %	25,22 %	49,49 %	49,49 %

<sup>1</sup> Cette modification a été décidée en mai 2003 mais ne s'est matérialisée qu'en 2007 du fait d'un déferé du préfet sur la délibération de mai 2003 de la ville, déferé qui a été rejeté par le Tribunal administratif (voir infra).

<sup>2</sup> La communauté urbaine MPM a succédé au 31 décembre 2000 à la communauté de communes MPM mais le transfert d'action n'a réellement eu lieu qu'en novembre 2004.

En mars 2005, les actions de la SCET ont été rachetées par la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

## **1.2 Les dirigeants successifs de la SEMA**

M. Jean-Claude Gaudin, maire de Marseille, a été président de la SEMA jusqu'aux élections municipales de 2008. M. Philippe San Marco lui a succédé le 26 juin 2008 avec la volonté affichée de réformer le mode de fonctionnement de la société et sa manière de gérer les opérations qui lui ont été confiées, notamment sur le centre-ville de Marseille. M. San Marco a démissionné de son poste de président le 28 mai 2009 à la suite d'un conflit avec M. Boumendil, directeur général de la SEMA. Madame Dominique Vlasto, deuxième adjointe au maire de Marseille et députée européenne lui a succédé. Elle est devenue, après le départ à la retraite du directeur général, présidente directrice générale de la SEMA à compter du 21 janvier 2013.

## **1.3 Présentation rapide de l'activité de la SEMA**

La SEMA joue un rôle essentiel en matière d'aménagement et notamment de rénovation urbaine dans l'agglomération marseillaise, mais aussi en dehors de celle-ci dans le cadre de plusieurs dizaines de concessions d'aménagement et de conventions de mandats signées, pour l'essentiel, avec la ville de Marseille et la communauté Marseille Provence Métropole. Elle exécute également des contrats de prestations de services pour le compte de collectivités publiques ou de clients privés et gère des villages d'activité.

Dans sa plaquette de présentation, Marseille Aménagement décrit son activité en l'articulant autour de trois métiers qui sont « *construire, aménager et restaurer* ».

Marseille Aménagement, qui est une des SEML les plus importantes de la région, est confrontée depuis plusieurs années à une évolution fondamentale, puisqu'à la fin de l'année 2009, la ville de Marseille a décidé de créer une société publique locale d'aménagement (SPLA), la SOLEAM<sup>3</sup> avec laquelle la SEMA est liée au travers d'un GIE.

## **2 La gouvernance**

Le point de départ de cette analyse a été fixé à 2000 soit un an avant les lois NRE<sup>4</sup> et MURCEF qui ont eu des conséquences importantes en matière de gouvernance. C'est par ailleurs au cours de l'année 2000 que les statuts ont été modifiés afin de diminuer le nombre des administrateurs chargés de représenter les collectivités territoriales actionnaires.

### **2.1 Le rôle limité du conseil d'administration**

Le contrôle révèle le pouvoir de décision et l'information limités du conseil d'administration, et les carences de son fonctionnement.

---

<sup>3</sup> La SOLEAM a été créée par la ville de Marseille avec pour objectif affiché de lui confier des missions qui ne peuvent plus être attribuées à Marseille Aménagement sans mise en concurrence.

<sup>4</sup> Loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 sur les nouvelles régulations économiques (loi dite « NRE »)

### 2.1.1 *Le fonctionnement statutaire*

Dans sa précédente lettre d'observations sur Marseille Aménagement, la chambre relevait « *une vie sociale (...) réduite* ». Cette observation se fondait principalement sur le contenu des séances de conseil d'administration, tel qu'il apparaissait à la lecture des procès-verbaux, et sur le faible nombre de décisions qui y étaient prises, mais aussi sur la fréquence insuffisante de ces réunions.

La SEMA avait affiché son intention de prendre en compte cette observation en intensifiant le nombre des réunions de son conseil d'administration. C'est ainsi que lors du conseil du 18 mai 2001, le directeur général avait indiqué, à la suite de la confirmation de son mandat, et dans le cadre de l'objectif destiné à « *assurer une transparence totale sur le fonctionnement de la société* » que « *comme il en avait été pris l'engagement, quatre conseils d'administration se tiennent dans l'année, deux conseils sont consacrés à la structure (aspects économiques et financiers), deux sont consacrés aux opérations* ». Il avait rappelé le 23 octobre 2008 cet engagement de tenir au moins quatre conseils d'administration par an en précisant qu'il faisait suite aux remarques émises par la chambre. Cet objectif n'a pas été respecté puisqu'en 2002, 2003, 2006 et 2009, seulement trois conseils d'administration ont eu lieu. En 2004, ils ont été seulement au nombre de deux, tout comme en 2007.

La chambre constate par ailleurs que Marseille Provence Métropole (MPM), deuxième actionnaire public de la SEMA, n'a pas été représentée dans les instances statutaires pendant plus de 5 ans.

La communauté de communes Marseille Provence Métropole était pourtant actionnaire de la SEMA à hauteur de 8,73 % de son capital. La communauté urbaine du même nom, qui lui a succédé par arrêté du 7 juillet 2000 avec effet au 31 décembre 2000, ce qui a eu pour conséquence la liquidation de la communauté de communes, n'a cependant pas été représentée pendant près de 6 ans aux conseils d'administration de Marseille Aménagement (entre le 18 mai 2001 et le 4 mai 2007) ainsi qu'à ses assemblées générales (entre le 17 décembre 2001 et le 25 juin 2007).

Il est vrai que la situation de MPM et sa place dans le capital de Marseille Aménagement ont connu, pendant cette période, un certain nombre de vicissitudes.

La CUMPM et la ville de Marseille se sont ainsi mises d'accord en mai 2003 pour que la première rachète à la seconde une partie de ses actions, la ville conservant cependant un quart du capital. Cette décision a été déférée devant le tribunal administratif de Marseille par le préfet, qui estimait que la commune aurait dû céder plus des 2/3 des actions qu'elle détenait dans Marseille Aménagement, en application de l'article L. 1521-1 du code général des collectivités territoriales<sup>5</sup>. Alors que ce déféré tendait incontestablement à défendre ses intérêts, la communauté urbaine l'a pourtant contesté, avec succès, puisque le tribunal administratif de Marseille l'a rejeté. Le transfert partiel du capital détenu par la ville au profit de la CUMPM est alors intervenu le 31 octobre 2006, sur les bases décidées par la ville et la communauté urbaine et acceptées par Marseille Aménagement en 2003.

---

<sup>5</sup> « *La commune actionnaire d'une SEM locale dont l'objet social s'inscrit dans le cadre d'une compétence qu'elle a transférée à un établissement public de coopération intercommunale peut continuer à participer au capital de cette société à condition qu'elle cède à l'établissement public de coopération intercommunale plus des 2/3 des actions qu'elle détenait antérieurement au transfert de compétences* ».

Ces évolutions ne permettent cependant pas d'expliquer et de justifier une aussi longue absence de représentation de la CUMPM au sein des instances collégiales de Marseille Aménagement.

Le processus de transfert des actions de la communauté de communes à la communauté urbaine est en effet intervenu, selon les informations fournies par les dirigeants de Marseille Aménagement eux-mêmes, le 29 novembre 2004. La CUMPM aurait donc dû désigner, au moins dès cette époque, des représentants au conseil d'administration et aux assemblées de la SEMA, ce qu'elle n'a pas fait avant 2007.

La communauté urbaine est la première responsable de cette inertie qui l'a privée de représentation officielle jusqu'au début de 2007, mais l'attitude des dirigeants de Marseille Aménagement n'est pas pour autant exempte de critiques.

En effet, même si comme le fait valoir le directeur général de la SEMA, les « *ordres de mouvement* (des titres n')ont été adressés par la CUMPM, à (la SEMA) émetteur des titres, (que) par courrier de son directeur général en date du 21 novembre 2006 », il aurait tout de même pu s'interroger sur les causes d'une absence aussi longue qui privait les instances statutaires de la présence d'un des trois principaux actionnaires et ce alors même que des élus et fonctionnaires de la communauté urbaine étaient « invités » à participer à certains conseils.

Il aurait donc été aisé pour le directeur général de se renseigner auprès de ces élus et fonctionnaires, qui ne représentaient alors qu'eux-mêmes, mais qui auraient pu fournir des informations sur un transfert effectif d'actions qui s'éternisait, voire contribuer à l'accélérer.

Le directeur général de la SEMA aurait également pu s'adresser au liquidateur de la communauté de communes, systématiquement convoqué aux conseils et assemblées, mais toujours absent, ainsi qu'à son président, par ailleurs président de la CUMPM, pour s'informer de l'état d'avancement du transfert d'actions.

M. Jean-Claude Gaudin, maire de Marseille a en effet également exercé les fonctions de président de Marseille Aménagement pendant la majeure partie de la période étudiée par la chambre. Il n'a cependant présidé aucune des douze assemblées générales et aucun des vingt-six conseils d'administration qui se sont tenus au cours de ces huit années.

Cette absence systématique du président à toutes les assemblées et conseils a eu mécaniquement pour effet d'accroître l'influence du directeur général.

En pratique, ces douze assemblées générales ont été présidées, soit par le vice-président, M. Blum, soit par d'autres élus représentant la ville de Marseille, mais dans des conditions juridiquement irrégulières.

L'article 31 des statuts, devenu l'article 33, prévoit en effet que « *sauf dans les cas où la loi désigne un autre président, l'assemblée générale est présidée par le président du conseil d'administration. En son absence, elle est présidée par un administrateur désigné par le conseil. A défaut, l'assemblée élit elle-même son président* ». Or dans la totalité des cas, les élus qui présidaient les assemblées en lieu et place du président en titre n'avaient pas été désignés par le conseil, ni à défaut été choisis par l'assemblée elle-même.

La chambre a également relevé d'autres irrégularités dans le fonctionnement des instances statutaires.

Le conseil administration s'est ainsi réuni à six reprises, entre 2000 et 2005, alors que le double quorum imposé par l'article 19 des statuts<sup>6</sup> n'était pas atteint.

Par ailleurs, les assemblées générales ordinaires et extraordinaires du 19 octobre 2000 se sont tenues le même jour que le conseil d'administration qui les avait décidées. De surcroît les convocations adressées pour ces assemblées, et qui anticipaient donc la décision du conseil, contenaient des informations contradictoires sur l'objet de ces réunions et notamment celle adressée à M. Blum qui les a présidées.

La chambre constate également que la SEMA n'a pas tiré les conséquences juridiques du rachat des actions de la SCET par la CDC. La SCET disposait en effet d'un siège d'administrateur qui a donc, de ce fait, disparu. Cette cession imposait dès lors une modification des statuts pour passer de 14 à 13 sièges mais la révision statutaire, dont le directeur général reconnaît la nécessité, n'a pas eu lieu.

Il conviendrait enfin que la SEMA renonce à utiliser le titre de directeur général adjoint, comme elle l'a fait par le passé pour désigner deux adjoints du directeur général. Ce titre peut en effet être source de confusion car il avait autrefois un contenu juridique précis.

### ***2.1.2 Les pouvoirs de décision limités du conseil d'administration***

Le conseil d'administration n'exerce pas tous les pouvoirs qui lui sont attribués par la loi, singulièrement en ce qui concerne les conventions dites réglementées.

En effet, en application de l'article L. 225-38 du code de commerce<sup>7</sup>, les conventions signées par la SEMA avec la Ville ou la CUMPM devraient être préalablement approuvées par le conseil d'administration de la SEMA puisque ces deux collectivités possèdent plus de 10 % des droits de vote. Seules les conventions portant sur des opérations courantes et conclues à des conditions normales échappent à cette obligation en application de l'article L. 225-39<sup>8</sup> du même code.

Marseille Aménagement ne soumet pourtant à son conseil d'administration aucune des conventions qu'elle signe avec la ville et la CUMPM, comme l'avait déjà relevé la chambre lors de son précédent contrôle, sans que cela soit suivi d'effet.

---

<sup>6</sup> Il indique que « la présence effective de la moitié des membres composant le conseil d'administration, y compris la moitié des représentants des collectivités territoriales ou de leurs groupements, est toutefois nécessaire pour la validité des délibérations »

<sup>7</sup> « Toute convention intervenant directement ou par personne interposée entre la société et son directeur général, l'un de ses directeurs généraux délégués, l'un de ses administrateurs, l'un de ses actionnaires disposant d'une fraction des droits de vote supérieure à 10 % ou, s'il s'agit d'une société actionnaire, la société la contrôlant au sens de l'article L. 233-3, doit être soumise à l'autorisation préalable du conseil d'administration. Il en est de même des conventions auxquelles une des personnes visées à l'alinéa précédent est indirectement intéressée.

Sont également soumises à autorisation préalable les conventions intervenant entre la société et une entreprise, si le Directeur général, l'un des Directeurs généraux délégués ou l'un des administrateurs de la société est propriétaire, associé indéfiniment responsable, gérant, administrateur, membre du conseil de surveillance ou, de façon générale, dirigeant de cette entreprise. »

<sup>8</sup> « Les dispositions de l'article L. 225-38 ne sont pas applicables aux conventions portant sur des opérations courantes et conclues à des conditions normales. »

Il est cependant difficile de considérer, comme le soutient le directeur général, que toutes les conventions signées avec la ville de Marseille et la CUMPM portent, en quelque sorte par principe, sur des « *opérations courantes* », et seraient également, par principe, toutes conclues à des conditions « *normales* ».

En effet, si l'on se focalise sur le critère de la normalité, force est de constater qu'il n'existe pas, en l'espèce, de norme et notamment de grille « tarifaire » définissant les différents types de commissions possibles et leur taux, que l'on appliquerait de manière quasi automatique pour définir le contenu d'une convention passée avec la ville de Marseille ou la CUMPM. Chaque convention est au contraire différente l'une de l'autre, qu'il s'agisse de sa durée, de la définition du périmètre d'intervention de la SEMA, des prestations qui lui sont confiées et surtout des conditions de sa rémunération, tant en ce qui concerne le fait générateur de cette rémunération (la convention prévoit souvent plusieurs modes ou plusieurs sources de rémunération) que son niveau.

Faute de norme de référence, il ne peut donc être affirmé que les conventions sont normales et encore moins qu'elles le seraient toutes par principe. Les concessions du centre-ville de Marseille, qui prévoyaient une rémunération forfaitaire assurant à la SEMA une recette certaine de plus d'un million d'euros par an, le démontrent.

Il est de surcroît contradictoire d'affirmer, au soutien d'un autre argument, que les offres contiendraient des éléments secrets qui ne devraient pas être divulgués, et de prétendre dans le même temps que les conventions sont conclues à des conditions « normales ».

Chaque convention signée avec la ville de la Marseille et la CUMPM se présente en réalité comme une construction autonome qui devrait donc être soumise à l'approbation préalable du conseil d'administration car elle engage les rapports entre un des actionnaires et la SEMA et doit dès lors être connue des autres actionnaires et être validée collectivement.

Dans sa réponse, le directeur général invoque une délibération de 1998 de la ville de Marseille par laquelle la commune a, selon lui, « *souhaité normaliser le tarif de la rémunération perçue par la SEM concessionnaire pour la couverture de ses frais généraux* ». La chambre constate cependant que cette délibération concerne seulement les concessions (et pas les mandats), les commissions (et donc, notamment, pas les frais financiers) et enfin seulement les commissions non forfaitaires. A supposer qu'il ait été respecté, ce cadre ne vise donc qu'une partie très minoritaire du chiffre d'affaires de la SEMA et ne peut dès lors être considéré comme mettant en place une sorte de grille tarifaire.

Le commissaire aux comptes met pour sa part en avant, sans le produire, le contenu d'un avis de la compagnie nationale des commissaires aux comptes publié dans son bulletin n° 130 page 356 de juin 2003 et dans lequel elle aurait « *expressément qualifié de convention courante les conventions signées entre une SEM et la collectivité, actionnaire de la SEM, disposant du poste de président du conseil de surveillance de la SEM* ».

Cet avis conforte pourtant la position de la chambre. Il considère en effet que pour le cas étudié « *les conventions conclues entre la SEML (mandataire) et la collectivité (maître d'ouvrage) constituent le mode de fonctionnement ordinaire de la société pour la réalisation de son objet mais aussi celui habituellement rencontré dans les SEML de ce secteur d'activité. Il s'agit donc bien d'opérations courantes.* »

S'agissant des «*conditions normales*», après avoir noté qu'«*en l'espèce la SEML considère les taux de rémunérations pratiqués comme conformes aux taux applicables en la matière dans la profession*» l'avis indique que «*si les autres conditions sont conformes à la pratique habituelle du secteur, les opérations pourraient être considérées comme conclues à des conditions normales.*» Et il en conclut que «*les conventions visées semblent entrer dans le champ d'application de l'article L. 225-87 du code de commerce.*»

Cet avis est donc particulièrement prudent au niveau de ses conclusions, ainsi que par rapport aux données spécifiques de l'espèce en cause, qui sont de surcroît différentes du cas de la SEMA, puisque la SEML objet de l'avis semble n'avoir qu'un actionnaire public. Il montre surtout que le respect des règles posées par l'article L. 225-38 implique un examen attentif et au cas par cas des conventions avant de pouvoir considérer, le cas échéant, qu'il s'agit d'opérations courantes et conclues à des conditions normales, alors que la SEMA estime au contraire que, par principe, toutes les conventions signées avec la ville de Marseille et la CUMPM entrent dans ce cas.

La chambre rappelle donc à Marseille Aménagement la nécessité de faire approuver préalablement par son conseil d'administration les conventions signées avec la Ville de Marseille et la CUMPM en application de l'article L. 225-38 du code de commerce, sauf à estimer, après un examen attentif, que telle ou telle convention concerne une opération courante et est conclue à des conditions normales, conditions qui ne sont, pour le moment, pas réunies en l'espèce.

De manière plus ponctuelle, la chambre constate que la convention de trésorerie signée avec Dexia en 2004 aurait dû, elle aussi, être approuvée préalablement par le conseil d'administration puisque Dexia est administrateur de la société.

En cours d'instruction, la SEMA n'a pas contesté la nécessité d'une telle approbation, que la ville reconnaît également, mais a invoqué une impossibilité de réunir rapidement le conseil d'administration, ce qui ne peut être admis comme une explication recevable car elle pourrait être fréquemment mise en avant pour s'exonérer de cette obligation.

Cette irrégularité ne peut davantage être considérée comme ayant été couverte par la mention de cette convention dans la liste de celles relevant de l'article L. 225-38 qui figure dans le rapport d'activité 2004, approuvé par l'assemblée générale du 27 juin 2005. L'article L. 225-42 du code de commerce prévoit en effet une autre procédure de régularisation qui exige «*un vote de l'assemblée générale intervenant sur rapport spécial des commissaires aux comptes exposant les circonstances en raison desquelles la procédure d'autorisation n'a pas été suivie*», procédure qui n'a pas été mise en œuvre en l'espèce.

Cette mention dans le rapport d'activité 2004, qui confirme que la convention relevait bien de l'article L. 225-38, aurait cependant dû susciter une réaction du commissaire aux comptes, alors que dans son rapport spécial pour 2004 présenté et approuvé lors de la même AGO du 27 juin 2005, il a au contraire cru pouvoir écrire «*qu'aucune convention relevant des conventions réglementées n'a été conclue au cours de l'exercice 2004*».

De même les conventions de maîtrise d'ouvrage déléguée signées avec Midi Patrimoine, filiale de la Caisse d'Epargne, pour la réalisation de deux immeubles, auraient dû faire l'objet d'une approbation préalable par le conseil d'administration en application de l'article L. 225-38 du code de commerce, puisque la Caisse d'Epargne possède plus de 10 % du capital et des voix au sein de Marseille Aménagement et qu'elle est également titulaire d'un siège d'administrateur.

Le directeur général de Marseille Aménagement a indiqué que ces deux opérations n'entraient pas, selon lui, dans le champ d'application de l'article L. 225-38 du code de commerce. Il a réaffirmé ce point de vue en réponse aux observations provisoires mais sans démontrer précisément en quoi il s'agissait bien, en l'espèce, de conventions concernant des opérations « courantes » et conclues « à des conditions normales », exigences qui apparaissent particulièrement difficiles à invoquer en l'espèce pour justifier une exception à l'applicabilité de l'article L. 225-38.

La chambre constate enfin que pour deux opérations immobilières conclues avec des promoteurs dans le cadre de deux SCI, le directeur général n'a pas respecté les engagements qu'il avait pris vis-à-vis du conseil d'administration et n'a recueilli l'accord du conseil, pourtant seul compétent en la matière, que pour une partie du montage.

Pour la première SCI, le conseil a certes été saisi pour approbation de l'opération avant la création de la SCI, mais il a donné son accord sans que les projets de statuts ne soient fournis et sans que la taille du capital ne soit précisée.

Il avait par ailleurs été indiqué au conseil du 19 novembre 2004 que « dans un second temps le CA sera de nouveau saisi pour enclencher la phase opérationnelle du projet et donner son accord sur les conditions et modalités de la cession par Marseille Aménagement à la SCI du terrain d'assiette (et) sur la signature de l'acte sous seing privé de cession à la Foncière du Logement du programme ». Le dispositif du procès-verbal qui matérialise l'accord du conseil reprend ces deux engagements et en ajoute un troisième relatif à la nécessité de faire approuver préalablement par le conseil les marchés de construction.

En réalité aucun de ces trois engagements n'a été respecté. En effet, le conseil a seulement pris *a posteriori* « acte de l'acquisition par la SCI du terrain d'assiette de l'opération ». Il n'existe pas non plus de trace dans les procès-verbaux qui traitent ultérieurement de cette opération de l'exécution de la seconde promesse. Il en va de même pour le troisième engagement, puisque le conseil a seulement été informé, toujours *a posteriori*, des attributaires et des montants des marchés conclus.

En revanche, même si aucun engagement n'avait été pris vis-à-vis du conseil à ce sujet, la convention de gestion signée entre la SCI, le promoteur et Marseille Aménagement aurait pu et dû être soumise à l'approbation préalable du conseil d'administration, car elle définit les prestations respectives des deux associés. Elle est donc en réalité plus importante que les statuts de la SCI eux-mêmes. Le conseil n'apprendra cependant l'existence de cette convention que plus d'un an et demi après sa signature.

Pour la seconde opération ayant donné lieu à la création d'une SCI l'accord initial a été donné sans que les statuts de la SCI ne soient fournis, ni *a fortiori* qu'il soit demandé au conseil de les approuver, sans que la taille du capital ne soit précisée et sans que la convention de gestion, pourtant fondamentale, ne soit fournie et donc approuvée.

Cette marginalisation du conseil d'administration est d'autant moins acceptable que toutes les décisions relatives à ces opérations avec deux SCI relevaient en l'espèce de sa compétence. Les délibérations du conseil d'administration du 17 novembre 2003 et du 26 juin 2008 qui confient à M. Boumendil la direction générale de la société, indiquent en effet que *« d'une façon générale, relève du conseil d'administration statuant dans les mêmes conditions que l'alinéa ci-dessus, toutes opérations immobilières qui ne sont pas réalisées dans le cadre d'une convention passée avec une personne publique »*.

D'une manière plus générale, la chambre constate que dans les rares hypothèses où le conseil d'administration est appelé à prendre une décision, celle-ci intervient dans la quasi-totalité des cas, sans débat et à l'unanimité, même lorsque la décision est importante. Tel fut par exemple le cas de la désignation de M. Boumendil comme directeur général le 18 mai 2001 et le 17 novembre 2003, du changement très profond des statuts, approuvé le 26 mai 2003 et de la mise en place de l'accord d'intéressement, du plan épargne entreprise et du plan d'épargne pour la retraite collectif le 23 mai 2005.

En pratique, les décisions qui donnent lieu à un vrai débat sont l'exception, sauf pendant une courte période en 2009.

### ***2.1.3 Le défaut d'information du conseil d'administration***

Les conseils d'administration de la SEMA sont essentiellement consacrés à l'adoption de rapports, souvent obligatoires, qui informent rétrospectivement les administrateurs sur la façon dont Marseille Aménagement a été gérée ou à des points sur la situation des opérations que la SEMA a en portefeuille. L'information qui est communiquée à cette occasion aux administrateurs est plus littéraire que chiffrée et n'est jamais accompagnée de la fourniture de tableaux de bord, alors que seuls de tels documents seraient de nature à permettre aux administrateurs de suivre sur une base homogène, constante et réellement opérationnelle, l'évolution dans le temps des conventions d'aménagement dont on évoque devant eux l'état d'avancement.

La chambre recommande donc de combler cette carence en élaborant des tableaux de bord destinés à permettre au conseil d'administration un suivi, notamment financier, de l'évolution des opérations, sur des bases homogènes et stables. Loin d'empiéter sur les compétences de la direction générale en matière de gestion des opérations et sur le rôle des assemblées délibérantes des collectivités concernées, une telle information est au contraire indispensable au conseil pour déterminer les orientations de la société et veiller à leur mise en œuvre.

Les conditions de désignation des membres de la commission des marchés de Marseille Aménagement illustrent également la mauvaise information du conseil d'administration et son rôle secondaire. La commission des marchés de la SEMA occupe en effet, par nature, une place importante, compte tenu du nombre d'opérations gérées par Marseille Aménagement, de leur volume financier et du rôle décisionnel qui est confié à cette commission par les règles de fonctionnement interne de la SEMA.

Le conseil se comporte pourtant, lorsqu'il est appelé à se prononcer sur la désignation des membres de cette commission, comme une simple chambre d'enregistrement de propositions qui mériteraient un débat : les candidatures ne sont pas explicitées, le mode de désignation n'est pas transparent et le lien des membres désignés avec la SEM apparaît ténu. La plupart n'ont aucun lien avec la SEM et ne sont pas membres de son conseil d'administration, ce qui apparaît paradoxal.

Compte tenu de l'importance de cette commission, qui attribue elle-même les marchés qui relèvent de sa compétence, la chambre invite Marseille Aménagement à modifier profondément sa pratique actuelle et à mettre en place un dispositif plus transparent pour la nomination des membres de sa commission des marchés, afin que le conseil d'administration décide de sa composition en toute connaissance de cause.

La chambre constate enfin qu'au fil du temps, des informations importantes qui étaient régulièrement communiquées par les dirigeants de la SEMA aux membres du conseil d'administration, ne l'ont plus été.

C'est ainsi que le directeur général avait pris l'engagement de faire au moins une fois par an devant le conseil un état des lieux des contentieux en cours, ce qui constituait effectivement une initiative utile compte tenu du nombre important de contentieux que fait naître, par nature, une activité d'aménageur. Les enjeux financiers de ces contentieux, en lien avec la taille des projets suivis par Marseille Aménagement, le justifiaient également. Cet engagement a été respecté en 2001 et en 2002, mais le point annuel sur les contentieux a cessé d'être fait à compter de 2003.

Le directeur général avait également annoncé qu'un « *contrôle interne* (avait) *été mis en place avec communication une fois par an au conseil des résultats* ». Ce point annuel, avec présentation d'un rapport, a été fait pour la première fois en 2004, puis en 2005, mais la pratique a ensuite cessé. Le directeur général a expliqué cet arrêt par le fait qu'une loi de 2003 avait imposé un tel rapport, mais que l'obligation avait été supprimée par une loi de 2005. La chambre constate cependant que l'engagement de présenter ce rapport annuel avait été pris par le directeur général dès 2001, avant donc le vote d'une disposition légale, et qu'il aurait donc dû continuer à être respecté malgré la disparition de cette obligation légale.

Le conseil d'administration a également été informé à plusieurs reprises de l'état d'avancement d'un processus ambitieux de certification ISO entamé par Marseille Aménagement, mais il n'a pas été avisé de l'abandon de ce processus.

## **2.2 Le rôle prééminent du directeur général**

Le directeur général de Marseille Aménagement a été nommé lors du conseil d'administration du 12 novembre 1998, ce mandat social se cumulant avec sa situation de salarié, titulaire d'un contrat de travail. Le conseil d'administration a ensuite « *délégué* » au directeur général qu'il venait de nommer des « *pouvoirs* ». Il s'agit d'une délégation quasi générale qui ne laisse pratiquement aucune attribution au conseil d'administration. La mention, au demeurant curieuse, mais qui sera reprise par la suite, selon laquelle l'énumération des pouvoirs ainsi délégués au directeur général est indicative et non limitative, ne fait que renforcer cette constatation.

Lors de sa séance du 18 mai 2001 le conseil d'administration a pris successivement deux décisions. Il a d'abord délégué toute une série de pouvoirs au Président qu'il énumère longuement, puis décidé de confirmer le directeur général dans ses fonctions « *ainsi que sa délégation de pouvoirs telle qu'elle lui a été consentie lors de la séance susvisée.* » Cette décision importante, puisqu'elle confirme l'existence d'un directeur général et lui confie à nouveau des pouvoirs très larges qui dépossèdent complètement le conseil d'administration, a été prise sans le moindre débat.

Il convient de souligner un problème de compatibilité entre les deux décisions prises ce jour-là car elles délèguent exactement les mêmes compétences au président et au directeur général avec de surcroît la même référence au fait que la liste des compétences déléguée est « *énonciative et non limitative* ».

Lors du conseil d'administration du 17 novembre 2003, il a été décidé, non plus de déléguer des pouvoirs au directeur général, mais en application d'une des deux possibilités offertes par la loi sur les nouvelles régulations économiques (NRE) de 2001, de lui confier la direction générale de la société, qui relevait jusqu'alors du président et du directeur général.

La lecture du procès-verbal montre que cette importante décision a été prise sans bilan de l'exécution de la délégation consentie jusque-là au directeur général, alors que le choix d'opter pour une direction générale confiée, cette fois, au seul directeur général, impliquait nécessairement, et encore plus que lors du renouvellement des délégations opérées précédemment, de faire un tel bilan. Cette décision a en outre été prise à nouveau sans le moindre débat et sans qu'une seule question ne soit posée

La chambre constate par ailleurs que l'application de l'article 23 de la loi MURCEF qui impose aux collectivités territoriales et aux SEML qui agissent pour leur compte, une délibération au vu de l'avis du directeur des services fiscaux, sur chaque acquisition d'immeuble, est contournée par l'énumération des pouvoirs du directeur général qui figure dans cette délibération de 2003, puisqu'elle l'habilite à prendre lui-même les décisions dans ce domaine, sans devoir en référer au conseil d'administration pourtant seul compétent.

Le 26 juin 2008, le conseil a procédé à l'élection d'un nouveau président en la personne de M. San Marco, et choisi de reconduire sa décision du 17 novembre 2003 en confirmant la nomination d'un directeur général et en lui confiant la direction générale de la société. Cette reconduction pure et simple est en contradiction avec la volonté affichée par le nouveau président de faire évoluer le mode de fonctionnement de Marseille Aménagement.

La chambre constate à cette occasion que le directeur général était présent lorsque le conseil d'administration s'est prononcé sur sa désignation, le contour de ses fonctions, et le niveau de sa rémunération.

### 3 La situation financière des mandats et des concessions

#### 3.1 Les opérations sous mandat

##### 3.1.1 L'évolution du nombre de mandats

La SEMA avait en charge 85 mandats en 2002 ; il ne lui en restait plus que 22 fin 2009. Dans la période 2002-2009, elle a clôturé 81 mandats, dont la majorité étaient, il est vrai, très anciens, mais en a pris en charge seulement 18 nouveaux.

La ville de Marseille est la collectivité pour le compte de laquelle la SEMA réalise le nombre le plus important de mandats (12 mandats en cours en 2009 et en 2010) représentant 84 % des dépenses totales de l'ensemble des opérations sous mandats. Ces mandats sont anciens puisqu'ils existaient déjà en 2002 à l'exception du Palais Omnisport de Marseille Grand Est qui a débuté en 2003.

La CUMPM est le deuxième mandant en nombre de mandats en cours (6) et en masses financières, mais bien après Marseille.

Le nombre et les masses financières des mandats confiés par d'autres collectivités ne sont pas significatifs.

##### 3.1.2 L'évolution des dépenses des mandats

En euros

Compte	Intitulé du compte	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Taux de croissance 2002-2010
4 613	Débours	127 327 291	140 105 872	152 466 537	164 097 963	191 321 654	211 705 459	227 429 665	253 780 903	243 225 741	91%
4 617	Rémunération SEMA	5 408 986	6 271 773	7 027 618	7 410 209	7 910 507	8 133 135	7 464 871	8 154 034	8 183 671	51%
Total	DEPENSES	132 736 277	146 377 645	159 494 155	171 508 172	199 232 160	219 838 594	234 894 536	261 934 937	251 409 413	89%

Les dépenses cumulées réalisées sous mandat des collectivités locales ont connu un taux de croissance de 89 % de 2002 à 2010 dont 91 % d'augmentation pour les débours (études, travaux...) et 51 % d'augmentation pour la rémunération de la société. L'évolution des dépenses annuelles hors rémunération est par contre plus contrastée.

2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010
-3,85 %	-8,41 %	130,76 %	-25,67 %	-26,94 %	79,60 %	-4,16 %

#### 3.2 Les opérations sous concessions

##### 3.2.1 L'évolution du nombre de concessions

Le nombre de concessions en cours non clôturées en 2010 est de 27. Elles étaient 28 en 2002. La ville de Marseille est le principal concédant de la SEMA (17 opérations) suivie de la CUMPM (6).

Ces concessions sont anciennes. Sur les 30 concessions en cours en 2009, 26 avaient été ouvertes avant 2002, la plus ancienne remontant même au 7 décembre 1976. Depuis 2002, seulement 9 concessions nouvelles ont été ouvertes et plus aucune depuis 2007.

### 3.2.2 Des clôtures tardives de concessions

Trois concessions de la CUMPM en cours en 2009 auraient dû être clôturées avant l'exercice 2009 en raison de l'antériorité de leur date d'expiration

Des dépenses et des recettes relatives à ces 3 opérations ont pourtant continué à être réalisées, donc sans titre, pour des montants non négligeables puisqu'ils atteignent au total 0,22 M€ en dépenses et pas moins de 2,3 M€ en recettes.

Montant en K€

N° opération	Nom de l'opération	Concédant	Date d'expiration de la convention	Montant boni provisoire	Montant mali provisoire	Participation du concédant à recevoir	Dépenses réalisées après la date d'expiration	Recettes réalisées après la date d'expiration
170	Bausset Floride Marignane	MPM	09/05/2005	3		-3	97	2 372
176	Parc d'activités de La Madrague	MPM	08/10/2005	0	0	0	28	-2
187	Plaine du Caire III	MPM	03/05/2008	0	0	0	92	-26
	TOTAL						217	2 344

Selon la SEMA, ces trois concessions ont été clôturées en 2008 (opération 176), 2009 (opération 187) et 2011 (opération 170) car elle se réfère à la date d'approbation du bilan de clôture par la collectivité concédante. Pour deux d'entre elles, la date de clôture est plus tardive si l'on se réfère au versement du solde de tous comptes puisqu'il est intervenu en 2010 pour la première et qu'il n'était pas encore intervenu, début 2012, pour la troisième.

Ces retards importants dans la clôture des concessions, quelle que soit la date retenue pour situer la clôture, doivent cesser, car ils engendrent des risques juridiques, notamment lorsque des dépenses ou des recettes continuent à intervenir sur des opérations contractuellement terminées mais non closes, ce qui a été le cas en l'espèce. La SEMA soutient que ces opérations réalisées après l'expiration du contrat de concession étaient juridiquement couvertes par le cahier des charges de la concession. La chambre rappelle cependant que selon l'article 26.2 du cahier des charges transmis, le concessionnaire procède seulement, à l'expiration du contrat de concession, aux opérations de liquidation, aux transferts des contrats, des biens, de l'actif et du passif et à l'arrêt des comptes et que, selon l'article 25 du même texte, le concédant est subrogé dans les droits et obligations du concessionnaire au terme du contrat de concession.

### 3.2.3 L'évolution des dépenses

Compte	Intitulé	2009		2010	
		Global	Structure	Global	Structure
380	Factures non parvenues	2 245 869,37	0,5%	182 684,00	0,04%
381	Etudes	14 894 474,84	3%	14 609 326,68	3%
382 à 383	Terrains construction	226 490 707,32	46%	241 198 388,76	47%
384	VRD	114 570 522,33	23%	117 558 954,80	23%
385	TVA perdue sur prorata	1 678 483,86	0,3%	1 856 726,85	0,4%
386	Frais financiers	33 409 635,92	7%	32 208 853,23	6%
387	Rémunération SEMA	52 868 403,50	11%	54 699 927,66	11%
3871 à 3875	Autres frais	36 830 612,79	7%	36 372 045,26	7%
388	Provisions	12 697 628,21	3%	9 820 126,67	2%
<b>TOTAL DEPENSES</b>		<b>495 686 338,14</b>	<b>100%</b>	<b>508 507 033,91</b>	<b>100%</b>

Le montant moyen annuel des dépenses réalisées entre 2002 et 2009 est de 1,07 M€ par an et par opération, pour un cumul de dépenses réalisées sur l'ensemble des concessions au 31 décembre 2009 d'un montant de 495,69 M€, ce qui représente 60 % des dépenses HT prévues dans le dernier bilan actualisé (823,74 M€).

En 2010, le cumul des dépenses réalisées des concessions en cours est de 508,5 M€ soit 58 % de celles du dernier bilan actualisé.

Les dépenses cumulées aux 31 décembre 2009 et 2010 se caractérisent par l'importance des sommes consacrées aux terrains et constructions (respectivement 45,7 % et 47,43 %), aux VRD (23,11 % et 23,12 %) et à la rémunération de la SEMA (10,7 % et 10,8 %).

### 3.2.4 L'évolution des recettes

Compte	Intitulé	2009		2010	
		Global	Structure	Global	Structure
90510	Ventes de terrains	162 029 703,99	37%	155 001 650,51	35%
90515	Ventes au concédant	2 144 243,85	0,5%	2 144 243,85	0,5%
9052	Ventes d'immeubles construits	66 938 921,72	15%	73 575 908,42	17%
9053	Loyers	18 054 789,98	4%	16 697 944,27	4%
9054	Subventions	7 892 108,43	2%	8 562 792,88	2%
905510	Participation du concédant	124 204 151,31	28%	125 599 498,86	28%
905512	RBT Ville avant concessions	3 270 929,41	1%	3 270 929,41	1%
905600	Produits financiers	5 273 284,20	1%	3 399 904,56	1%
90570	Autres produits	27 107 227,13	6%	21 297 696,20	5%
905701	Concession loyer NT	21 513 874,98	5%	31 320 467,83	7%
<b>TOTAL RECETTES</b>		<b>438 429 235,00</b>	<b>100%</b>	<b>440 871 036,79</b>	<b>100%</b>

Le montant moyen annuel des recettes hors participations réalisées entre 2002 et 2009 est de 1,7 M€ par an et par concession pour un cumul de recettes réalisées sur l'ensemble des concessions au 31 décembre 2009 de 438,43 M€ (participations comprises). En 2010, le cumul des recettes réalisées est de 440,87 M€. Ces recettes se décomposent ainsi :

Exercice 2009 : montants exprimés en K€

Recettes prévisionnelles hors participation	Participation prévisionnelle du concédant	Cumul recettes réalisées hors participation	Participation reçue	% de réalisation des cessions	% participation appelée
615 325	208 413	314 225	124 204	51,07 %	59,60 %

Exercice 2010 : montants exprimés en K€

Recettes prévisionnelles hors participation	Participation du concédant	Cumul recettes réalisées hors participation	Participation reçue	% de réalisation des cessions	% participation appelée
659 654	214 957	315 273	125 600	47,79 %	58,43 %

Les cessions (recettes hors participation) avaient été réalisées à concurrence de 51 % au 31 décembre 2009 et de 47,8 % fin 2010.

Le pourcentage de la participation appelée par rapport à la participation prévue dans le dernier bilan actualisé était de 59,6 % en 2009 et de 58,4 % en 2010.

La répartition des recettes cumulées au 31 décembre 2010 se caractérise par l'importance des ventes de terrains (35 %) et par la vente d'immeubles construits (17 %). Il convient à l'inverse de remarquer le faible taux de vente au concédant (0,5 %).

Ces recettes se composent par ailleurs, à hauteur de 28 %, de la participation appelée des collectivités locales alors même que cette participation était prévue à hauteur de 22 % dans le dernier bilan actualisé et de seulement 15 % dans le bilan initial. Cette évolution témoigne d'une dérive globale de ces opérations qui s'avèrent nettement plus coûteuses pour la collectivité que ce qui avait été prévu lors de leur lancement. Ce quasi doublement pose un problème de fiabilité de ces prévisions alors que l'on aurait pu imaginer que les erreurs se compenseraient globalement, ce qui n'est pas le cas.

Les participations des concédants sont donc manifestement systématiquement sous-estimées au départ, alors que c'est sur cette base sous-évaluée que le conseil municipal accepte de se lancer dans ces opérations.

La faiblesse de la participation appelée se compense par la mise en place d'un préfinancement dans l'attente de la réalisation des cessions (voir infra).

La SEMA conteste cette dérive globale des opérations en indiquant que cette appréciation doit être faite opération par opération, et souligne que l'augmentation des participations est la conséquence de modifications survenues au cours de la vie de l'opération, actées par le concessionnaire.

Pour autant le doublement de ces participations par rapport à celles prévues par les collectivités lorsqu'elles se sont engagées dans ces opérations (taux de 28 % fin 2010 contre 15 % dans le bilan initial) ne peut s'expliquer à lui seul, comme le prétend la SEMA, par des ajustements du contenu des opérations mais témoigne bien au contraire d'une mauvaise définition initiale des besoins.

### 3.2.5 L'évolution des stocks dans les concessions

Dans les écritures d'inventaire, la SEMA constate, conformément au plan comptable des sociétés d'économie mixte, le coût de revient estimé (CRE) des cessions qui est égal au pourcentage de réalisation des cessions multiplié par les dépenses totales prévisionnelles. Le pourcentage de réalisation des cessions est égal au rapport des produits réalisés hors participation sur les produits prévisionnels hors participation.

La SEMA passe ces écritures sur la base du dernier bilan actualisé approuvé par la collectivité qui peut avoir parfois plusieurs années de retard. Il importe donc pour améliorer la fiabilité de la comptabilisation des stocks, qui joue un rôle central, d'adopter les comptes rendus annuels à la collectivité (locale) ou CRAC(L) plus rapidement qu'actuellement.

### 3.2.6 Le résultat global des concessions

Montant en €

	2009		2010	
	Global	Structure	Global	Structure
TOTAL DEPENSES	495 686 338,14	100%	508 507 033,91	100%
TOTAL RECETTES	438 429 235,00	100%	440 871 036,79	100%
RESULTAT (Dépenses moins recettes)	-57 257 103,14		-67 635 997,12	

Les concessions dans leur ensemble présentait en 2009 et en 2010 un besoin de financement (dépenses supérieures aux recettes) de respectivement 57,25 M€ et de 67,63 M€.

### 3.2.7 Le préfinancement des concessions

Montant en € Exercice 2010

		2010	
		Global des concessions	En % du total
Besoin de financement		- 67 635 997,12	
RESSOURCES :			
Préfinancement			
1641	EMPRUNTS AUPRES DES BANQUES	29 305 748,08	38,34%
165100	DEPOTS ET CAUTIONNEMENTS	35 470,13	0,05%
167200	AVANCES COLLECTIVITES LOCALES	37 631 716,00	49,23%
168800	INTERETS COURUS	182 684,00	0,24%
12	RESULTAT A IMPUTER	-	
15	PROVISIONS CHARGES PROVISIONNELLES	9 282 357,58	12,14%
<b>A</b>	<b>TOTAL DES RESSOURCES</b>	<b>76 437 975,79</b>	<b>100,00%</b>

En 2010, le résultat des concessions (besoin de financement de 67,63 M€) est couvert par un préfinancement assuré à 49 % par des avances des collectivités concédantes et à hauteur de 38,34 % par des emprunts auprès des banques pour le compte des collectivités. Ce pourcentage n'était que de 26 % au 31 décembre 2009, ce qui témoigne d'un recours accru à la dette pour financer ces opérations. Le montant des ressources de préfinancement est de 76,44 M€. Une très petite part de ce montant, ne représentant que 0,42 % des ressources de préfinancement, est placée en actions (5 %) et en prêts (95 %).

### **3.2.8 Les concessions de la communauté urbaine de Marseille**

Les dépenses des concessions de la CUMPM sont réalisées, globalement, conformément au bilan actualisé.

Pour l'ensemble des dépenses des concessions de la CUMPM, la tendance générale décrite plus haut, en ce qui concerne la répartition des dépenses de toutes les concessions, se confirme : les dépenses cumulées des concessions de la CUMPM au 31 décembre 2010 se caractérisent par l'importance des dépenses consacrées aux terrains et constructions (36 %), aux VRD (32 %) et à la rémunération de la SEMA (8 %). Les frais financiers apparaissent également significatifs (12,8 %).

S'agissant des recettes, la participation moyenne de la CUMPM dans les recettes des concessions confiées à la SEMA était de 19,21 %.

Les recettes cumulées au 31 décembre 2010 se caractérisent par l'importance des ventes d'immeubles construits (28 %) et de terrains (19,4 %) et de la participation des concédants (19,2 %). Il est à noter des recettes de loyers (14 %) et un taux de vente au concédant (5 %) supérieurs à la tendance générale.

Ces concessions n'ont, à une exception près, plus de stock alors que les dépenses prévisionnelles sont pratiquement totalement réalisées et que le pourcentage de réalisation des recettes hors participation du concédant n'est que de 39 %.

Le préfinancement mis en place par la CUMPM est essentiellement composé des avances de la collectivité (92 %).

## **4 L'activité**

Marseille Aménagement intervient sur un périmètre qui dépasse le territoire de ses actionnaires publics à savoir la communauté urbaine Marseille Provence Métropole et la ville de Marseille. Elle est en effet également intervenue dans le département du Var et à l'ouest du département des Bouches-du-Rhône. Pour autant, c'est sur le territoire de la ville de Marseille, qui est son principal donneur d'ordre, que Marseille Aménagement exerce l'essentiel de son activité. Les rémunérations tirées de son activité pour le compte de la CUMPM ne représentaient en 2009 qu'un pourcentage négligeable de 2,3 % du total des rémunérations, alors que ce pourcentage est de 84,4 % pour Marseille. Les produits réalisés hors territoire de la communauté urbaine représentaient donc en 2009, selon les calculs de la chambre, 13 % des produits.

La SEMA intervient essentiellement en tant qu'aménageur dans le cadre de ZAC ou de lotissements. Dans la rénovation urbaine et la restauration immobilière, elle agit en tant qu'opérateur de la réhabilitation des centres villes anciens. Enfin, elle fait réaliser des ouvrages en tant que mandataire ou assistant du maître d'ouvrage pour le compte de personnes publiques ou privées. La SEM gère aussi des villages d'activité en opérations propres.

Son mode d'intervention se répartit assez équitablement entre les mandats et les concessions.

La chambre a étudié, de manière générale, la situation de l'ensemble des concessions gérées par la SEMA pour le compte de la ville de Marseille, de la CUMPM, ou d'autres collectivités. Les concessions qui, dans la cadre de cet examen général, suscitent des observations de la part de la chambre, seront évoquées ici.

La chambre s'est par ailleurs intéressée de manière plus approfondie à trois opérations : la Capelette, le Palais Omnisport de Marseille Grand Est (POMGE) et la réhabilitation du centre-ville de Marseille. Ce choix s'explique principalement par les enjeux financiers de ces opérations. Pour le POMGE il s'agit du dernier mandat reçu par la SEMA.

La chambre a enfin constaté l'existence de plusieurs tentatives de diversification de la SEMA dans la promotion immobilière à laquelle elle a heureusement renoncé.

## **4.1 Les concessions de la CUMPM**

### **L'Opération « Parc d'activité de la Madrague »**

Cette concession avait été confiée par la ville de Marseille à la SEMA en 1996 pour une durée de 9 ans. Il s'agissait d'aménager en parc d'activités, l'ancien centre portuaire d'accueil routier. Il était prévu, après libération du site par les deux conteneuristes titulaires de baux (sous réserve qu'ils soient relogés), de réaliser des travaux de VRD en 2004-2005 et de commercialiser des terrains en 2005. La concession a été transférée à la CUMPM en 2000.

Les travaux n'ont cependant pas été réalisés, la SEMA n'ayant pu reloger les sociétés. Il n'y a donc pas eu de commercialisation de terrains à l'exception d'une rétrocession à la CUMPM du terrain à titre gratuit. La ville de Marseille et la CUMPM ont participé à l'équilibre de cette opération à hauteur de 863,6 K€ soit 34,8 % du total des dépenses.

Cette concession a expiré le 8 octobre 2005. L'excédent qui revenait à la CUMPM d'un montant de 2 782,95 € n'a été réglé pour solde de tout compte que le 30 novembre 2011, soit 5 ans après la date d'échéance de la convention, alors même que l'approbation du bilan de clôture et du protocole foncier avait été faite le 18 décembre 2006. Le protocole foncier n'étant toujours pas signé au 2 octobre 2007, la SEMA propriétaire des terrains a acquitté la taxe foncière 2007. Il a donc fallu que la SEMA établisse un nouveau bilan de clôture le 21 mars 2008 et qu'intervienne une nouvelle approbation du bilan de clôture par la CUMPM le 1<sup>er</sup> décembre 2008.

### **L'opération « Bausset Florides »**

Cette ZAC avait été initiée par la communauté de communes Marseille-Provence-Métropole (MPM) en 1995 pour 8 ans afin de créer un pôle économique. La CUMPM s'est substituée à MPM en 2003. Depuis cette date, compte tenu de l'existence d'un certain nombre de recours déposés, notamment contre la délibération approuvant le dossier de réalisation (recours qui n'ont cependant pas abouti), et de difficultés administratives pour l'obtention de l'arrêté de déclaration d'utilité publique, l'opération a été suspendue. Les dépenses sont essentiellement des acquisitions de terrains et constructions à 75 %.

En septembre 2009, la SEMA a vendu au concédant ces terrains à la valeur de 2 218 817 € TTC, conformément à l'avis de France Domaine. Cette somme représente 89 % des recettes qui incluent une participation de 215 975,51 € représentant 9 % des dépenses.

La clôture tardive (5 ans depuis l'échéance de la convention) a permis à la SEMA de ne rembourser qu'en avril 2010 à la CUMPM l'avance de trésorerie d'un montant de 2,073 M€ qui avait été appelée de toute évidence de manière prématurée.

### **L'opération « Les Rizeries »**

Les dépenses de cette concession sont essentiellement constituées des travaux de VRD (67 %) alors que les cessions d'immeubles construits représentent 53 % des recettes. Les recettes hors participation et les dépenses ont été réalisées à 100 % des prévisions. Le coût de revient des cessions ayant couvert les dépenses engagées la participation du concédant a donc été réduite.

Cette opération est terminée depuis le 18 décembre 2009 mais le bilan de clôture n'a été approuvé que le 10 décembre 2010 en raison, selon la SEMA, de procédures contentieuses terminées fin 2010. La CUMPM a émis en février 2011 un titre de recettes qui a été réglé par la SEMA fin avril 2011.

### **L'opération « Arnavaux activités »**

L'ensemble des dépenses et des recettes a été réalisé avec un taux d'appel de la participation de la collectivité (638 %) très supérieur au taux prévisionnel. Le résultat est excédentaire de 448 K€ et le surabondement du financement par la CUMPM de 480 K€.

La SEMA souligne que le taux de 638 % résulte de la comparaison du montant cumulé de la participation reçue au 31 décembre 2002 avec celui de la participation au CRAC au 31 décembre 2008 alors que le programme a été considérablement réduit entre 2002 et 2008. La chambre prend note de ces explications mais constate néanmoins que l'appel initial de participation a été surdimensionné.

Le bilan prévisionnel de cette opération a été approuvé par la CUMPM le 8 juillet 2011 et la somme de 449 K€ réglée à la CUMPM le 14 décembre 2011.

## **4.2 La nouvelle ZAC de la Capelette**

### **Les hypothèses de réalisation de la ZAC**

Le conseil municipal de la ville de Marseille a approuvé le dossier de création de cette ZAC par une délibération n° 2004/1029/TUGE du 15 novembre 2004. Le dossier de réalisation de cette ZAC n'a cependant été élaboré qu'en 2007, avec une étude d'impact non chiffrée, approuvée par délibération du conseil municipal de la ville de Marseille n° 07/1238/TUGE en date du 10 décembre 2007.

Selon cette délibération, la ZAC de la Capelette a pour objectifs une restructuration importante du maillage viaire et la création de liaisons avec le réseau de voiries limitrophes, une mutation et une réorganisation foncière et immobilière, pour s'adapter à l'évolution économique et démographique du quartier, et une mise à niveau de ses équipements, en rapport avec ses besoins et son évolution future.

La réalisation de la ZAC de la Capelette reposait sur l'hypothèse du déplacement du centre de transfert des déchets urbains (CTDU) et d'une déchetterie (centre d'apport volontaire).

Le centre de transfert (et la déchetterie) occupe en effet une surface importante boulevard Fernand Bonnefoy, face au POMGE et utilise une voie ferrée qui permet l'acheminement des ordures ménagères vers le centre de traitement de Fos sur Mer.

Son déplacement, prévu dans le plan de la ZAC, apparaît indispensable pour créer un futur système de transport en commun en site propre utilisant l'emprise de la voie ferrée afin de désenclaver cette ZAC très mal desservie, aussi bien par la route que par les moyens de transport collectif classiques. Autrement dit, si le centre de transfert n'est pas déplacé, la zone restera enclavée faute de pouvoir créer un TCSP.

Le départ du centre de transfert est également indispensable pour permettre la maîtrise publique d'une surface de terrains importante, qui constitue pour le moment une sorte de verrou au sein de la ZAC, et la réalisation de la voirie indispensable à la desserte interne du quartier.

La CUMPM est compétente pour réaliser le déplacement du centre de transfert et de la déchetterie, même si elle n'est pas responsable de la situation qui a conduit à le rendre nécessaire. Lors de l'entretien de fin contrôle, M. Caselli, président de la CUMPM, a affirmé que la communauté urbaine était prête à prendre en charge ce déplacement pour peu que la ville de Marseille lui propose un terrain adapté à un tel transfert, en termes à la fois de taille, de desserte (il faut qu'il soit facilement accessible pour les bennes tout en étant proche d'une voie ferrée pour permettre le transport des ordures par wagon jusqu'à l'usine de Fos), et d'implantation (le terrain ne doit pas être trop éloigné du site actuel pour ne pas allonger de manière excessive le circuit des bennes).

Eu égard à ces exigences logiques, mais particulièrement contraignantes, la perspective du déplacement de ce centre de transfert apparaît largement illusoire.

Des discussions ont certes été engagées à ce sujet entre la ville et la CUMPM depuis plusieurs années mais elles n'avaient fait émerger qu'un seul projet, coûteux, et qui, au vu des réponses adressées à la chambre, semble aujourd'hui abandonné au profit d'une variante intégrant le maintien sur place du CTDU mais sur des bases qui restent floues.

Il apparaît toutefois au vu des documents fournis que dans cette hypothèse, une partie de la nouvelle voirie qui devait structurer la desserte du quartier ne sera pas réalisée, et que le trajet du TCSP devra en partie être déplacé en périphérie de la zone, avec une utilisation mixte (trains de déchets / TCSP) de la voie de chemin de fer existante ce qui est assez inhabituel et limite les modes de transports en commun possibles. S'agissant des nuisances, la SEMA évoque un « encapsulement » du CTDU non confirmé par les autres réponses. En tout état de cause ces changements auront des conséquences financières comme l'indique la CUM dans sa réponse.

La ville de Marseille et Marseille Aménagement se sont donc lancées dans la création d'une nouvelle ZAC sans étude préalable suffisante et surtout en postulant que le déplacement du centre de transfert des déchets urbains aurait lieu alors qu'il était évident, dès cette époque, qu'un tel transfert, qui ne relève pas, au demeurant, de la compétence de la ville de Marseille, serait techniquement très difficile à mettre en œuvre, alors qu'il conditionne pourtant la réalisation optimale de la ZAC.

### **Le dossier de réalisation de la ZAC**

Le programme des équipements publics était réparti entre, d'une part, les équipements publics réalisés par l'aménageur et inscrits au bilan financier de la ZAC et, d'autre part, les équipements publics à la charge des collectivités, ville de Marseille et CUMPM.

La Communauté Urbaine Marseille Provence Métropole doit, de son côté, réaliser un parking public de 500 places, dont la maîtrise d'ouvrage doit être confiée à un partenaire privé. Un système de transport en commun en site propre est donc également prévu qui devait relier à terme le pôle d'échanges de la Blancarde au boulevard de l'Huveaune en empruntant l'emprise des voies ferrées actuelles et qui, après avoir traversé l'avenue de la Capelette, redescendrait au niveau de la ZAC par un plan incliné en bordure du futur parc Bonnefoy (prolongement du parc du 26<sup>ème</sup> centenaire) puis continuerait le long de cette nouvelle voie centrale.

### **Les réalisations au 31 décembre 2010**

Les dépenses prévues n'ont donc été réalisées qu'à concurrence de 21 % du budget prévisionnel initial de 2006. Les recettes n'ont été réalisées qu'à concurrence de 12,7 %. La chambre constate donc le faible taux de réalisation de la ZAC.

## **4.3 Le palais omnisport de Marseille grand-Est**

Le palais omnisport de Marseille grand-Est (POMGE) est implanté dans le quartier de la Capelette, mais en-dehors de la ZAC du même nom, sur un terrain délimité par trois voies urbaines (Rabatau, Bonnefoy et Capelette).

Dès la délibération n° 02/667 du 24 juin 2002 de la ville de Marseille qui mandate la SEMA pour réaliser les études préalables de cet équipement, l'implantation du palais omnisport de Marseille grand-Est sur le site de la Capelette est évoquée. On ne trouve cependant aucune trace d'une alternative dans les délibérations ou les documents d'étude ; l'implantation du POMGE sur le tènement immobilier qu'il occupe n'a donc obéi à aucune autre considération que la disponibilité foncière de son terrain d'assiette.

Le site d'implantation cumule pourtant, actuellement, les handicaps : accessibilité en transport en commun difficile puisque seule la ligne de bus n° 72 le dessert directement, réseau routier sous-dimensionné et saturé, parking inexistant<sup>9</sup>, présence à proximité immédiate de sources de nuisances sonores (autoroute) et visuelles (centre de transfert des déchets urbains). Ces handicaps ne pourront être corrigés qu'à long terme et à condition que des solutions opérationnelles soient trouvées pour le centre de transfert des déchets urbains et la mise en place d'un TCSP.

Le palais omnisport de Marseille grand-Est, conçu pourtant comme un équipement public « structurant » apte à accompagner la mutation du quartier de la Capelette a donc été achevé avant la nécessaire remise à niveau des infrastructures publiques (routes, transports en commun) qui sont actuellement manifestement sous-dimensionnées pour un tel équipement.

De fait, même si Marseille Aménagement et la ville de Marseille se sont efforcées de tirer le meilleur parti possible du terrain d'assiette, à ce jour, et pour une période relativement longue, le Palais omnisport de Marseille grand-Est apparaît en décalage avec son environnement. La ville de Marseille « *revendique pleinement ce choix* (d'implantation), *puisque cela lui permet de mailler son territoire d'équipements structurants sans attendre que celui-ci soit parfaitement et préalablement irrigué en réseau de déplacement et infrastructures de transports, et d'éviter a contrario de localiser systématiquement les équipements attractifs dans des lieux qui le sont déjà* ».

#### **4.4 Les actions de Marseille Aménagement sur le centre-ville de Marseille**

L'examen par la chambre des actions conduites par Marseille Aménagement dans le centre-ville de Marseille a porté sur les opérations d'aménagement confiées par la ville à cette société d'économie mixte dans le cadre, soit de périmètres de restauration immobilière (PRI), soit d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH).

Il s'agit plus précisément des PRI Thubaneau (créé le 28 juin 1993), Centre-ville (créé le 27 février 1995), et Panier (créé le 21 décembre 1998, pour ce qui concerne Marseille Aménagement), et des OPAH Centre-ville (créée le 20 juin 1995) et République (créée le 22 avril 2002).

La chambre a également étudié l'action de Marseille Aménagement dans le cadre de l'OPAH République bien qu'elle n'ait pas été, cette fois, le concessionnaire, mais pour laquelle elle s'est vu confier un rôle d'animateur.

Le choix du contrôle de ces opérations a été fait en fonction de leur importance financière. En effet, au 31 décembre 2010, sur l'ensemble des concessions confiées à Marseille Aménagement, les trois PRI cumulaient à eux seuls environ 23 % du total des participations versées par les différents concédants à la SEMA. Les trois PRI représentaient 21 % des dépenses réalisées et provisions toutes concessions confondues.

---

<sup>9</sup> Un parking provisoire a été aménagé de 2009 à 2012 et la création d'un parking souterrain de 1500 places est prévue dans le cadre du projet de centre commercial « Bleu Capelette ».

## Un domaine dans lequel la communauté urbaine n'exerce pas complètement ses compétences

A compter de sa date de création, le 28 janvier 2000, la communauté urbaine Marseille Provence Métropole (CUMPM) aurait dû exercer de plein droit les compétences anciennement dévolues à la ville de Marseille en matière de réhabilitation et de résorption de l'habitat insalubre ainsi qu'en matière d'OPAH, dès lors que les opérations concernées revêtaient un intérêt communautaire.

En effet, aux termes de l'article L. 5215-20 du code général des collectivités territoriales :

« I. La communauté urbaine exerce de plein droit, au lieu et place des communes membres, les compétences suivantes : (...)

2° En matière d'aménagement de l'espace communautaire : (...)

c) Prise en considération d'un programme d'aménagement d'ensemble et détermination des secteurs d'aménagement au sens du code de l'urbanisme ; (...)

3° En matière d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire : (...)

c) Opérations programmées d'amélioration de l'habitat, actions de réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre, lorsqu'elles sont d'intérêt communautaire. »

La CUMPM n'a cependant pas pris de délibération mettant en œuvre ses compétences en matière de réhabilitation et de résorption de l'habitat insalubre ainsi qu'en matière d'OPAH, en général, ou en ce qui concerne spécifiquement les opérations du centre-ville de Marseille, malgré l'importance que revêt par nature cet espace au sein de la communauté urbaine.

La CUMPM exerce néanmoins certaines compétences spécifiques en matière d'habitat, notamment dans le cadre de l'établissement du programme local de l'habitat (PLH) communautaire, adopté par le Conseil de Communauté par délibération du 26 juin 2006. Ce programme a été complété par une délibération du 19 décembre 2008 du conseil communautaire afin de le mettre en adéquation avec la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale. Enfin, l'évolution du PLH s'inscrit dans le cadre de l'élaboration du Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) de Marseille Provence Métropole et des Contrats Urbains de Cohésion Sociale (CUCS).

Par ailleurs, à compter du 31 décembre 2000, le droit de préemption urbain et le droit de préemption urbain renforcé ont été transférés de plein droit à la CUMPM, en application de l'article L. 211-2, 2<sup>ème</sup> alinéa, du code de l'urbanisme.

Par délibération du 5 octobre 2001, la ville de Marseille a cependant demandé à la communauté urbaine :

- qu'elle lui délègue l'exercice de ce droit dans les zones couvertes par des OPAH et des ZPPAUP, pour les secteurs non couverts par un PRI, mais aussi, de façon plus large, dans tous les cas où l'acquisition du bien « s'inscrira dans le champ des compétences communales » ;
- qu'elle confirme les délégations consenties précédemment par la ville de Marseille, ce qui inclut donc celles à Marseille Aménagement au titre des trois PRI.

Par délibération du conseil communautaire du 14 février 2003, la CUMPM a créé un droit de préemption urbain renforcé dans les PRI Panier-Vieille-Charité et Centre-ville et a délégué ce droit à Marseille Aménagement dans ces deux PRI. Par contre, rien n'a été décidé s'agissant de PRI Thubaneau, pour lequel la ville de Marseille n'a pas reçu de délégation de la part de la communauté urbaine.

En 2007 le conseil municipal<sup>10</sup> a demandé à la CUMPM, à l'occasion de la création d'un périmètre « Grand Centre-ville », de revoir les délégations précédemment accordées. A ce titre, la ville a demandé notamment à la CUMPM de maintenir les périmètres de DPUR correspondants aux PRI Panier Vieille Charité et Centre-ville et d'y déléguer ce droit à Marseille Aménagement.

En réponse la CUMPM a confirmé<sup>11</sup>, comme la ville le lui demandait, les délégations données à Marseille Aménagement pour l'exercice du droit de préemption urbain dans les PRI Panier Vieille-Charité et Centre-Ville. S'agissant du PRI Thubaneau, aucune délégation n'a été consentie.

L'organisation de l'exercice des compétences respectives de la ville et de la communauté dans ce domaine gagnerait donc à être clarifiée. Cette clarification devrait conduire la communauté à exercer de manière plus complète des compétences dont elle dispose mais qu'elle délègue, alors même que certaines de ses compétences propres parmi les plus importantes, notamment au niveau de la voirie, lui donnent une légitimité pour s'intéresser à de telles opérations.

La répartition actuelle des compétences apparaît en tout état de cause source de difficultés. La situation incertaine du PRI Thubaneau qui vient d'être relevée apparaît ainsi particulièrement révélatrice de ces problèmes.

## **5 Un avenir incertain**

Le contrôle de la chambre s'est déroulé dans un contexte particulier du fait de décisions prises par la ville de Marseille, principal actionnaire de la SEMA, susceptibles d'affecter l'existence même de cette SEML.

Lors du conseil municipal du 14 décembre 2009, la ville de Marseille a en effet décidé de créer une Société publique locale d'aménagement (SPLA), dénommée SOLEAM, dont elle détenait au départ 94 % du capital aux côtés des communes de Cassis, Gémenos et Tarascon. Depuis, cette société s'est transformé en SPL (société publique locale) et la CUMPM en est devenue actionnaire, à hauteur de 15 % du capital.

---

<sup>10</sup> Délibération n°07/0077/EHCV du 5 février 2007

<sup>11</sup> Délibération du conseil de communauté urbaine URB 12/363/CC du 26 mars 2007

Le rapport qui accompagne cette délibération de 2009 précise le contexte dans lequel cette création est intervenue et l'objectif poursuivi en la matière par la ville. Il est ainsi indiqué que (les passages en gras souligné le sont par la chambre) :

*« Intervenant dans le domaine de l'aménagement, (la SPLA) constitue une novation **dont le principal intérêt** pour des actionnaires qui ne peuvent être que des collectivités publiques, **est de pouvoir travailler en « In house », c'est-à-dire sans mise en concurrence.** (...) Ainsi serait mise en place une SPLA aux côtés de **Marseille Aménagement, laquelle conserverait un portefeuille d'activités suffisant et se positionnerait sur le secteur concurrentiel.** (...) **Afin de mettre en commun les moyens nécessaires au fonctionnement des deux structures, le SPLA et Marseille Aménagement, un groupement d'intérêt économique (GIE) sera créé.** Ce GIE permettra de fournir à chacun de ses membres des services administratifs ou opérationnels. Conformément aux règles en matière de GIE, chacun des membres participera à son financement à due concurrence des services apportés. »*

Le conseil municipal a également accepté, lors de cette réunion, d'adhérer au GIE.

Le 5 février 2010, le conseil de communauté de la CUMPM a autorisé ses représentants au conseil d'administrations de Marseille Aménagement à voter en faveur de l'adhésion à ce GIE, adhésion qui a été approuvée le 15 mars 2010.

Le 30 mars 2010 s'est tenue l'assemblée constitutive de la SOLEAM.

Le sort de Marseille Aménagement est donc étroitement imbriqué avec celui de la SOLEAM, sur un plan institutionnel, du fait de l'existence du GIE, mais surtout en termes d'activité. Cette imbrication, à laquelle la chambre a été confrontée de manière progressive dans le cadre de son contrôle, impose d'examiner la question de l'avenir de Marseille Aménagement dans le cadre du montage triangulaire dont elle fait désormais partie.

## **5.1 Les assemblées délibérantes n'ont pas été appelées à délibérer sur des éléments essentiels du montage**

Le montage inclut donc trois entités : une SEML existante (Marseille Aménagement), ainsi qu'une SPLA (SOLEAM) et un GIE, nouvellement créés. Les règles de fonctionnement de ces deux nouvelles entités sont définies dans leurs statuts respectifs, mais surtout, pour chacune d'entre elles, dans un **règlement intérieur** presque aussi essentiel que les statuts.

Ainsi, ce ne sont pas ses statuts mais le règlement intérieur du GIE qui définit les conditions dans lesquelles les charges seront facturées, de Marseille Aménagement au GIE, et du GIE vers Marseille Aménagement et la SOLEAM.

Le règlement intérieur du GIE prévoit ainsi sur le plan matériel et humain que tous les moyens de Marseille Aménagement seront mis à la disposition du GIE ; en revanche il n'est pas prévu dans ce document que la SOLEAM puisse mettre des personnes ou des biens à la disposition du GIE. Sur le plan financier, Marseille Aménagement facturera l'ensemble de ses charges au GIE qui les refacturera ensuite à ses deux membres, au prorata de leur chiffre d'affaires respectif.

Le règlement intérieur de la SOLEAM a pour principal objet de définir les modalités du « *contrôle analogue*<sup>12</sup> » exercé par les collectivités actionnaires sur le fonctionnement de la société qui est un élément essentiel pour caractériser la situation de « in house ».

Le conseil municipal de la ville de Marseille n'a pourtant pas approuvé le règlement intérieur de la SOLEAM, qui ne lui a pas été soumis.

Quant au GIE, la ville et la CUMPM n'ont pas approuvé son règlement intérieur ni même ses statuts. Les conseils municipal et de communauté ne se sont donc pas prononcés en connaissance de cause sur ce dossier puisqu'ils ont accepté que leurs représentants respectifs au sein de Marseille Aménagement votent en faveur d'une adhésion à un GIE dont ils ne connaissaient pourtant ni la fonction, ni les règles d'organisation et de financement.

## **5.2 Ce montage particulièrement complexe présente plusieurs inconvénients**

Ce montage triangulaire est particulièrement complexe, ce qui n'a rien de surprenant puisque l'on a cherché à atteindre des objectifs contradictoires. Il exige ainsi :

- de créer deux nouvelles entités, dont un GIE, soit au total trois structures pour faire approximativement la même chose que ce qui était réalisé, jusqu'ici, par une seule entité ;
- de mettre en place trois assemblées générales, deux conseils d'administration et deux commissions internes d'appel d'offres, composés différemment, et de désigner deux présidents et deux secrétaires généraux différents, ce qui mobilise globalement pour le seul fonctionnement administratif beaucoup de personnes et de moyens ;
- de tenir trois comptabilités, certifiées par des commissaires aux comptes qui devront, au moins pour la SEM et la SPLA, être différents ;
- que Marseille Aménagement facture l'intégralité de ses charges au GIE qui les refacturera ensuite intégralement à Marseille Aménagement et à la SOLEAM.

Au-delà de sa complexité, qui n'est pas contestée par Marseille Aménagement, la SOLEAM ou la ville, ce montage génère un certain nombre de difficultés qui n'ont sans doute pas été suffisamment étudiées et mises en balance avec les avantages attendus.

Ainsi, ce montage ne permet pas d'avoir une vision financière globale et consolidée d'un ensemble qui a pourtant le même personnel et, d'une certaine manière, la même activité. L'opération « Grand Centre-Ville », qui a déjà été évoquée, illustre assez bien cette perméabilité en termes d'activité.

Par ailleurs le règlement intérieur du GIE ne prévoit que des mises à disposition de Marseille Aménagement au GIE, mais pas de la SOLEAM au GIE. Dès lors, si la SOLEAM recrute directement elle se trouve pénalisée car les charges du GIE sont alors réparties au prorata d'un chiffre d'affaire réalisé en partie par des agents de la SOLEAM non affectés au GIE alors que ceux de la SEMA le sont tous.

Les contrats de prestations de service avec notamment d'anciens salariés n'ont été signés de leur côté qu'avec Marseille Aménagement alors qu'ils ont vocation à travailler pour l'ensemble des structures du montage, y compris la SOLEAM.

---

<sup>12</sup> Sous-entendu « à celui exercé sur leurs propres services »

M. Boumendil avait reconnu l'existence de ce problème difficile à résoudre, même par la signature d'un autre contrat avec la SOLEAM, car il imposerait obligatoirement une mise en concurrence préalable. En l'état actuel des textes régissant ce montage triangulaire, les prestataires qui travaillent pour Marseille Aménagement ne peuvent donc pas travailler pour la SOLEAM. Cette difficulté n'avait visiblement pas été appréhendée par les concepteurs de ce montage.

Il pose également problème sur le plan foncier. Marseille Aménagement est en effet un propriétaire foncier important à Marseille. Il va donc être nécessaire de transférer ces biens, propriété de Marseille Aménagement, soit à la ville, soit à la SOLEAM via la ville. S'agissant plus particulièrement du centre-ville de Marseille, le conseil municipal a décidé de mettre un terme aux opérations confiées à Marseille Aménagement à l'expiration des conventions au 31 décembre 2009, ce qui a entraîné la revente des biens, propriétés de Marseille Aménagement, à la ville, dans le cadre d'actes de ventes groupés. Or ces opérations de transfert de propriété de biens de Marseille Aménagement vers la ville, puis ensuite probablement de la ville vers la SOLEAM, sont particulièrement lourdes.

Il convient enfin de noter que cet ensemble était annoncé comme devant réaliser, au départ, des pertes réparties sur les deux sociétés, au prorata de leur chiffre d'affaires respectifs. Ce système conduit assez paradoxalement à une situation dans laquelle, plus on fait de chiffre d'affaires et plus on fait des pertes, ce qui pose d'autant plus problème que les deux entités ont un actionariat différent.

En réponse à ces observations, les différents protagonistes de ce montage ont essentiellement mis en avant son caractère temporaire. La chambre en prend acte en soulignant que ce caractère temporaire n'avait pas été affiché au départ.

La chambre prend également acte de la volonté, affichée par certains des partenaires, de faire évaluer le système au niveau de la clef de répartition des charges et du GIE lui-même qui pourrait disparaître au profit d'une autre organisation dont les modalités de fonctionnement restent cependant floues.

### **5.3 Les risques du montage au regard de la jurisprudence sur le « in house »**

Le rapport sur la base duquel le conseil municipal de Marseille a décidé le 14 décembre 2009 de créer la SOLEAM indique qu'il s'agit essentiellement de pouvoir attribuer à cette nouvelle structure des opérations d'aménagement sans mise en concurrence. Le directeur général évoque uniquement cet avantage pour justifier la création de la SOLEAM.

Il ne peut cependant être affirmé que ce montage sera bien de nature à remplir le principal objectif qui lui a été officiellement assigné. En effet la capacité des SPLA à contracter avec leurs actionnaires sans mise en concurrence n'est pas acquise par principe. Il existe en réalité un risque important pour que ce montage soit considéré comme un contournement de la jurisprudence sur le « in house ».

Le premier tient à l'existence du GIE qui pourrait être analysée comme le moyen de confier à la SEM, via la SPLA, ce qu'on ne pouvait pas lui confier directement, puisqu'en réalité la SOLEAM n'est, dans ce montage, qu'une coquille vide, sans moyen propre, et qui utilise uniquement ceux de Marseille Aménagement.

La chambre constate d'ailleurs qu'au moment de son contrôle le directeur général de la SOLEAM lui-même n'était pas salarié de la SOLEAM mais de Marseille Aménagement dont il restait de surcroît le numéro 2.

La SOLEAM a par ailleurs nommé à son conseil d'administration deux « censeurs » qui représentent l'un une entreprise privée, la Caisse d'Épargne et l'autre un établissement public, la Caisse des dépôts et consignation, actionnaires de Marseille Aménagement mais qui, en revanche, n'ont aucun lien avec la SPLA. Ces désignations pourraient être analysées comme un moyen de donner à ces deux actionnaires de Marseille Aménagement un droit de regard sur la SOLEAM dont ils ne peuvent être actionnaires.

Au total, ces différents éléments montrent que la SOLEAM peut être perçue à bien des égards, dans le montage actuel, comme une structure écran pour permettre à Marseille Aménagement de continuer à travailler, sans mise en concurrence, avec la ville de Marseille.

Les évolutions annoncées dans les réponses, qui montrent que les risques mis en exergue par la chambre ont été pris en compte, sont susceptibles de résoudre ces problèmes mais la chambre ne peut l'affirmer avec certitude puisqu'elle n'en connaît pas les modalités.

#### **5.4 Ce montage qui émane de Marseille Aménagement n'a pas été suffisamment étudié**

Ce montage triangulaire a été conçu et mis en place par Marseille Aménagement et non par les services de la ville, principal actionnaire fondateur de la SPLA. Plusieurs éléments en témoignent.

Marseille Aménagement a ainsi pris en charge les dépenses relatives à la constitution de la SOLEAM et notamment la mission d'assistance de la SCET pour la création de la SPLA d'un montant de 20 003,07 € HT. Même si la SOLEAM les a remboursées depuis, Marseille Aménagement, qui n'est pas actionnaire de la SOLEAM, ne disposait d'aucun titre pour prendre en charge de telles dépenses qui relevaient en fait uniquement du ou des actionnaires fondateurs de la SOLEAM. Au-delà, la prise en charge initiale de ces frais par la SEMA et singulièrement l'étude SCET, confirme bien que le montage a été conçu sous la houlette de Marseille Aménagement.

Un rapport d'« *audit financier et de gestion de la CUMPM* » commandé par la CUMPM et réalisé en janvier 2009 va dans le même sens en souhaitant « *que les collectivités territoriales pilotent cette réflexion qui pour l'instant n'a lieu qu'au sein de la SAEML.* »

Or les dirigeants de Marseille Aménagement n'ont pas nécessairement les mêmes intérêts que ses actionnaires et peuvent être intéressés à la persistance de la structure, quelle que soit sa forme, ce qui n'est pas forcément le cas de la ville de Marseille ou des autres actionnaires.

Cette maîtrise par Marseille Aménagement et ses dirigeants, de la réflexion sur la création de la SPLA renforce par ailleurs le sentiment de la création d'une structure écran.

Cette situation a eu surtout pour conséquence de restreindre le champ de la réflexion. Les documents recueillis au sujet de la création de la SPLA montrent en effet une insuffisance de la réflexion tant sous l'angle économique et financier qu'en termes de structures possibles.

Il n'y a ainsi pas eu de « business plan » pour s'assurer, d'une part, que la SOLEAM avait suffisamment de perspectives de chiffre d'affaires pour justifier sa création et, d'autre part, que Marseille Aménagement aurait également, de son côté, suffisamment de chiffre d'affaires pour pouvoir continuer à exister dans un cadre cette fois concurrentiel. Il aurait enfin été nécessaire de s'assurer que le chiffre d'affaires prévisionnel de ces deux structures permettait de couvrir la totalité des charges de Marseille Aménagement.

Sur le plan des structures, il n'aurait pas été superflu d'étudier d'autres formules et notamment l'hypothèse de la création de la SPLA en maintenant certes Marseille Aménagement, mais sans création d'un GIE ou celle de la transformation directe de Marseille Aménagement en SPLA. La chambre n'a trouvé aucune trace, ni reçu en réponse la preuve de l'existence de solutions alternatives qui, en tout état de cause, n'ont pas été proposées aux assemblées qui ont eu à délibérer sur ce montage.

Il est donc impossible d'affirmer aujourd'hui que la solution retenue était la meilleure. Un débat élargi à toutes les solutions possibles aurait eu pour effet d'obliger à réaliser un bilan coût-avantage de ces différentes solutions, particulièrement utile puisqu'on constate aujourd'hui que le montage retenu est susceptible de produire des effets négatifs qui n'ont pas été pris en compte au départ.

Dans sa réponse le président de la SOLEAM a toutefois tenu à souligner que sur « *le plan économique (...) les modalités adoptées ont permis l'émergence de la SOLEAM sans création de surcoûts, sans mobilisation d'un capital initial d'origine publique disproportionné aux besoins et sans déstabilisation ni de l'équipe ni de l'équilibre ni du carnet de commande de la SEMA* ».

Le président de la CUMPM a pour sa part indiqué qu'il « *souscriv(ait) totalement aux observations provisoires de la chambre et proposera, à la suite de la présentation du rapport d'observations définitives au conseil d'administration de modifier le montage actuellement en vigueur par la suppression du GIE (et) le transfert des personnels nécessaires à la SPL SOLEAM (...)* ».