
MARSEILLE AMENAGEMENT

Diagnostic juridique, financier
et organisationnel

- Novembre 2009 -

TABLE DES MATIERES

PREAMBULE.....	1
PARTIE I – CADRE ET CONTEXTE DE LA MISSION	3
Chapitre 1. Etat des lieux.....	3
Section 1. Présentation de Marseille Aménagement	3
Section 2. Cadre juridique des activités.....	6
Section 3. Synthèse des audits réalisés et autres rapports émis.....	10
Chapitre 2. Notre démarche d'analyse.....	15
Section 1. Le cadre de notre intervention.....	15
Section 2. La méthode retenue	17
PARTIE 2 – ANALYSE DES MODALITES DE GESTION DE MARSEILLE AMENAGEMENT.....	20
Chapitre 1. Analyse du respect des règles générales de fonctionnement des S.E.M.L.	20
Section 1. L'objet social de Marseille Aménagement	20
Section 2. Le capital social de Marseille Aménagement et les avances en compte courant.....	23
Section 3. La vie sociale de Marseille Aménagement.....	25
Section 4. Le respect du droit comptable	35
Section 5. Le respect du droit fiscal et du droit de la Sécurité sociale.....	45
Chapitre 2. Les opérations de concession d'aménagement	47
Section 1. Analyse juridique et opérationnelle	47
Section 2. Analyse financière	52
Section 3. Les Comptes Rendus Annuels à la Collectivité (CRACL)	58
Chapitre 3. Les mandats.....	63
Section 1. Définition de la maîtrise d'ouvrage publique et des mandats entrant dans le champ d'application de la loi MOP du 12 juillet 1985	63
Section 2. Analyse des mandats	68
Chapitre 4. Les marchés passés par Marseille Aménagement.....	70
Section 1. Rappel historique des règles visant les marchés passés par les pouv. adjudicateurs	70
Section 2. Analyse des modalités de passation des marchés par Marseille Aménagement	75
Chapitre 5. Analyse du Bilan et du Compte de résultat.....	83
Section 1. Analyse de la situation patrimoniale (le bilan)	83
Section 2. Analyse du fonctionnement (compte de résultat).....	88
PARTIE 3 – ANALYSE DE L'ADAPTATION DE L'OUTIL A SES MISSIONS.....	92
Chapitre 1. Analyse de l'existant.....	92
Section 1. Les moyens humains et leur organisation.....	92

Section 2.	Les procédures	97
Section 3.	Les principaux cycles d'activité	102
Section 4.	Les moyens informatiques	105
Chapitre 2.	Emission d'une opinion	110
Section 1.	Constats préalables	110
Section 2.	Sur l'organisation générale des moyens humains	111
Section 3.	Sur les procédures internes	111
Section 4.	Sur les moyens informatiques	113
PARTIE 4 – FORMULATION DE PROPOSITIONS		116
Chapitre 1.	Les nouvelles règles de mise en concurrence	116
Section 1.	L'évolution générale de l'environnement des sociétés d'économie mixte	116
Section 2.	Le respect des nouvelles règles	118
Chapitre 2.	L'optimisation économique de la structure	120
Section 1.	Les possibilités de restructuration juridique des activités	120
Section 2.	La réorganisation des procédures internes	121
Section 3.	Le suivi des temps et des tâches	122
Section 4.	La réduction de l'effectif ou l'augmentation de l'activité	122
Chapitre 3.	L'optimisation économique des projets	123
Section 1.	L'information financière des collectivités cocontractantes	123
Section 2.	La réduction du niveau des en-cours de production	124
Section 3.	Les délais d'approbation des CRACL	125
Section 4.	La recherche de nouvelles missions	126
Section 5.	Les modalités de rémunération du concessionnaire	126
Chapitre 4.	La qualité de l'information financière	127
Section 1.	L'utilisation des outils informatiques	127
Section 2.	La mise en place de tableaux de bord de gestion	128
PARTIE 5 – SYNTHÈSE DU RAPPORT		130
Chapitre 1.	Synthèse des constats effectués	130
Chapitre 2.	Synthèse des recommandations émises	133
CONCLUSION		137
ANNEXES		139

PREAMBULE

Par la diversité des activités qu'elles sont susceptibles d'exercer et par le cadre juridique souple qu'elles ont apporté jusqu'à présent aux collectivités territoriales pour la réalisation et la gestion des infrastructures, les SEM constituent à ce jour l'un des principaux modes d'intervention desdites collectivités.

En effet, leurs domaines d'activité sont largement étendus bien qu'elles ne puissent pas, en principe, opérer en dehors du champ de compétence des collectivités territoriales.

La loi du 7 juillet 1983, dont les dispositions ont été intégrées au code général des collectivités territoriales (CGCT), leur permet de construire, d'aménager et de gérer des services publics industriels et commerciaux, et même des services publics administratifs, depuis un avis du Conseil d'Etat du 7 octobre 1986. Elles sont régies par les règles afférentes aux sociétés anonymes, initialement consignées dans la loi du 24 juillet 1966 et dorénavant codifiées au code de commerce.

Les SEM peuvent accomplir toute action d'intérêt général dans la mesure où elles respectent les principes d'égalité des citoyens devant la loi et de la liberté du commerce et de l'industrie. A cet égard, les SEM peuvent entreprendre des activités d'intérêt général, notamment lorsqu'il y a carence ou insuffisance de l'initiative privée.

Dans le cadre de ces activités, elles peuvent agir par le biais de conventions (concessions) d'aménagement, de conventions d'affermage, de conventions de mandat ou de contrats de prestations de services.

A cette attractivité opérationnelle et juridique s'ajoutent une procédure de création relativement simple et une certaine liberté des collectivités actionnaires pour cette création.

De plus, les collectivités actionnaires peuvent exercer un contrôle direct des conditions de gestion et de réalisation des ouvrages dans le cas de concessions, en plus de leurs prérogatives d'autorité concédante.

En effet, bien que les SEM regroupent, par définition, des capitaux d'origines et de natures différentes (publics et privés), leur capital doit néanmoins être détenu majoritairement par des collectivités territoriales.

Par ailleurs, une SEM, de par son statut de Société Anonyme, est organisée de manière à ce que son activité apporte une plus-value à ses membres permettant, grâce à l'excédent dégagé par ses activités, d'investir et de constituer une réelle stratégie de développement.

L'évolution de la réglementation et de la jurisprudence, tant européenne que nationale, ont amené ces dernières années les SEM à devoir s'adapter à un nouvel environnement économique et juridique. Dorénavant versées dans le champ de la concurrence, les SEM se voient confrontées à la nécessité de recourir à de nouveaux modes de gestion tout en

continuant à être un outil privilégié de l'action des collectivités territoriales. Autant dire que l'équation est difficile à résoudre, la recherche de l'optimisation économique, d'une part, et la poursuite de l'intérêt général, d'autre part, étant délicates à concilier.

Marseille Aménagement n'échappe pas à cette problématique.

A cette évolution du contexte d'ensemble des SEM est aussi venue s'ajouter la crise économique qui a frappé de plein fouet les activités immobilières et les ressources des collectivités locales. Cette situation induit nécessairement une modification substantielle des données socio-économiques ayant conduit à la valorisation prévisionnelle des projets menés.

Car n'oublions pas que les opérations d'aménagement s'inscrivent en général sur des cycles très longs, souvent quinze ou vingt ans, ce qui rend les prévisions incertaines et sujettes à fluctuations.

En outre, les opérations d'aménagement touchent à un domaine particulièrement sensible : la transformation du cadre de vie des populations locales. Tant les choix opérés que leur mise en œuvre ne sont pas neutres, ce qui conditionne considérablement les modalités de gestion d'une société d'économie mixte intervenant dans ce champ d'activités.

Cette remarque est d'autant plus vraie s'agissant de Marseille Aménagement dont l'action s'inscrit dans le cadre d'une grande métropole régionale : Marseille et les communes qui lui sont associées au travers de la Communauté Urbaine « Marseille Provence Métropole », soit une population de plus d'un million d'habitants.

L'ensemble de ces facteurs amène légitimement à s'interroger sur l'efficacité des moyens mis en œuvre et à s'assurer que le nouveau contexte économique et réglementaire n'est pas source de risques non identifiés.

C'est dans ce cadre que s'inscrit la demande de Marseille Aménagement, qui s'articule autour de trois axes principaux :

- Vérifier la régularité de la gestion de Marseille Aménagement par rapport aux règles régissant les SAEML.
- Emettre une opinion sur l'adaptation de l'outil à ses missions (organisation, dimensionnement de l'équipe, etc.).
- Formuler des propositions de façon à répondre aux défis futurs, notamment au regard des nouvelles règles de concurrence qui s'imposent aux SEM.

Notre cabinet, sélectionné pour réaliser cette mission, souhaite profiter de cette occasion pour remercier le personnel de Marseille Aménagement pour sa disponibilité et sa grande transparence tout au long de ce diagnostic. Nous avons aussi apprécié la qualité technique de nos interlocuteurs au sein de cette structure.

CONCLUSION

L'audit conduit au sein de Marseille Aménagement a permis d'appréhender les modalités de sa gestion, son adaptation à ses missions ainsi que divers moyens de faire face aux défis futurs.

Les constatations effectuées ont permis de confirmer, dans l'ensemble, la régularité de la gestion de Marseille Aménagement au regard des règles régissant les Sociétés Anonymes d'Economie Mixte Locales.

La grande étendue de la période visée et du champ de la demande de Marseille Aménagement au regard du budget alloué à notre mission ne permettent cependant qu'une observation « à coups de flash » sur quelques éléments jugés significatifs.

Un tel audit ne peut donc se substituer à une analyse approfondie réalisée, au cas par cas, et permettant de construire et d'affiner des solutions opérationnelles.

En revanche, l'audit réalisé a mis en lumière un certain nombre de domaines perfectibles au sein de Marseille Aménagement, en particulier en matière organisationnelle, économique et financière.

Les constatations effectuées invitent à analyser plus en détail certains points précis, tels que les procédures internes, l'organisation et le volume de l'effectif ou encore l'utilisation des moyens informatiques à disposition.

L'audit conduit invite également à la prudence en matière de réorganisation juridique des activités, étant observé qu'une structuration juridique doit recouper la réalité fonctionnelle et économique si l'on veut s'inscrire dans une perspective de pérennité et éviter dysfonctionnements organisationnels et surcoûts.

La particularité du contexte des SEM conduit à recommander de ne procéder à des ajustements qu'après une analyse préalable approfondie, au besoin conduite à l'aide de prestataires externes.

L'équilibre relatif et fragile qui a été obtenu au cours des années peut être remis en cause à tout moment par une modification trop brutale des modalités de fonctionnement de la structure, quand bien même ces ajustements sont indispensables à la pérennité de Marseille Aménagement.

Cette transition doit donc être conduite en intégrant l'ensemble des facteurs en cause, tant au plan local que national ou européen. Elle doit aussi faire l'objet d'un accompagnement spécifique tenant compte de l'inertie inhérente à toute structure de taille significative.

Les problèmes détectés relèvent plus d'une adéquation de l'outil à l'activité future qu'à la réalité d'hier et d'aujourd'hui, qui est plus que satisfaisante eu égard au niveau moyen de gestion des SEM.

Il s'agit donc plus d'un problème d'ordre économique que de structure juridique.

Nous espérons que les éléments présentés dans le cadre de ce rapport auront contribué à fournir des informations utiles pour orienter les décideurs de Marseille Aménagement dans la conduite de cette importante transition.

LES AUDITEURS – CABINET A.R.C.C.A.

Alain Floriat

Ingenieur en informatique
et systèmes d'information

Michel Giordano

Expert-comptable

Daniel Guizard

Diplômé d'expertise comptable

PARTIE 5 – SYNTHÈSE DU RAPPORT

Chapitre 1. Synthèse des constats effectués

Malgré la seule réserve des limites contractuelles imposées à notre mission qui ont conduit, comme prévu par notre lettre de mission, à la sélection d'échantillons limités, les éléments que nous avons collectés au cours des tests et vérifications effectués viennent confirmer :

Points forts

○ Au plan de la régularité juridique des opérations de Marseille Aménagement

○ Régularité « formelle » :

- La conformité de son objet social
- La régularité du montant de son capital et du respect des règles de répartition
- Le respect des règles de représentation des actionnaires
- L'absence d'avances de trésorerie non justifiées par une concession ou un mandat
- La transmission régulière aux services de la préfecture des procès-verbaux du Conseil d'administration et des assemblées générales

○ Vie sociale de Marseille Aménagement :

- La forte participation des actionnaires aux assemblées générales annuelles et aux réunions du Conseil d'administration
- Des procès-verbaux de Conseil d'administration suffisamment descriptifs des échanges
- L'approbation régulière des conventions réglementées

○ Le respect du droit fiscal et du droit de la Sécurité sociale :

- Des règles bien maîtrisées
- L'acquittement régulier des impôts, taxes et cotisations sociales

○ Les conventions d'aménagement et conventions de mandat :

- La régularité des dispositions contractuelles des conventions d'aménagement et des conventions de mandat

- La transmission aux services de la préfecture, dans le respect des délais réglementaires, des conventions publiques d'aménagement

- **Les marchés publics :**

- Le respect des règles de procédure de droit public concernant les marchés passés par Marseille Aménagement

- **Aux plans financier et comptable**

- **Le respect des règles comptables**

- L'application générale des règles de droit comptable

- **La gestion financière des projets**

- La maîtrise des coûts sur les projets gérés
- Un rapprochement régulier des données chiffrées communiquées aux collectivités territoriales avec les éléments saisis en comptabilité
- Des modes de rémunération diversifiés du concessionnaire, ne dépendant pas uniquement du montant des dépenses effectuées

- **Au plan organisationnel**

- **L'organisation générale**

- Une bonne définition du rôle de chacun
- Une bonne adaptation de l'organisation aux missions conduites
- Une cohésion d'ensemble assurée par des moyens partagés

- **Les compétences et l'expérience**

- Une bonne maîtrise des projets par les responsables de pôle et leurs équipes

Points à améliorer

- **Au plan de la régularité juridique des opérations de Marseille Aménagement**

- **Régularité « formelle » :**

- Des délais de transmission des procès-verbaux des réunions du Conseil d'administration et d'assemblées générales insuffisamment respectés
- Des mentions au Registre du Commerce et des Sociétés non actualisées

○ **Vie sociale de Marseille Aménagement :**

- Une fréquence de réunions du Conseil d'administration un peu faible (trois par an en moyenne)

□ **Aux plans financier et comptable**

○ **Les conventions d'aménagement et conventions de mandat :**

- L'absence de coordination entre la production des CRACL annuels et les comptes annuels certifiés par le commissaire aux comptes
- Des CRACL approuvés trop tardivement

○ **Les marchés publics :**

- Des documents-support de la passation des marchés insuffisamment référencés pour archivage

○ **Les grands équilibres financiers :**

- Une faible rentabilité de l'exploitation ne permettant pas à l'entité de s'inscrire dans un contexte concurrentiel
- Un inquiétant « effet de ciseaux », qui se produit entre augmentation des en-cours (donc non encore cédés), et stagnation des produits
- Un suivi insuffisant des données financières d'exploitation

□ **Au plan organisationnel**

○ **Les procédures internes et moyens informatiques utilisés :**

- La maîtrise des procédures internes, qui se manifeste par une absence de cahier des procédures à jour
- Des moyens informatiques hétérogènes empêchant toute optimisation d'ensemble et générant des surcoûts en matière de contrôles
- Un manque de cohérence entre les procédures et les moyens informatiques mis en oeuvre

○ **La productivité :**

- L'effectif apparaît trop important au regard des tâches à assumer et des capacités financières de l'entité, ou les tâches à assumer sont trop faibles par rapport aux effectifs
- Les unités opérationnelles sont probablement de taille trop réduite pour être rentables, ce qui peut générer des surcoûts d'encadrement
- Il manque une véritable « force de vente » si l'on s'inscrit dans une perspective de mise en concurrence

Chapitre 2. Synthèse des recommandations émises

Les recommandations qui figurent ci-dessous s'inscrivent dans la perspective d'une meilleure adaptation de Marseille Aménagement à des activités exercées dans le secteur concurrentiel. Elles tiennent également compte des spécificités de Marseille Aménagement en tant qu'outil au service des collectivités territoriales.

Optimiser économiquement la structure

Il est important de renforcer l'implication de la direction dans la supervision et l'organisation du travail et des moyens. Il manque en effet une vision d'ensemble de l'organisation et de ses procédures.

□ Réorganiser les procédures internes de Marseille Aménagement

- Cela suppose, au préalable, la mise à jour des procédures existantes, et la mise en place d'un cahier des procédures intégrant l'ensemble des procédures
- Une meilleure utilisation des moyens informatiques à disposition entraînerait la suppression de certains points de contrôle (qui deviendraient inutiles de fait).
- Réorganiser les circuits de flux d'information et les postes-clé, certains flux d'information étant concentrés *de facto* sur certains membres du personnel de Marseille Aménagement qui disposent seuls de la compétence pour assurer la résolution de certaines questions

□ Mettre en place un suivi des temps

- GESTPROJETS offre une fonction de suivi des temps, ce qui peut permettre de déterminer, par projet ou par type d'activité, le temps passé
- Suivre les temps est un excellent moyen de déterminer comment optimiser l'utilisation du personnel au sein de l'entité dans une optique de pérennité, notamment en assurant le maintien du niveau de compétences et la polyvalence

□ Améliorer l'adéquation de l'effectif au chiffre d'affaires

Si Marseille Aménagement veut s'inscrire dans un contexte concurrentiel, elle ne peut continuer d'assumer un effectif aussi important (73

collaborateurs), effectif manifestement inadapté aux limites budgétaires de la société et aux tâches à réaliser

- L'optimisation des procédures internes constitue un moyen de dégager du temps et donc, de réduire l'effectif
- Un autre moyen de réduire l'effectif consiste à augmenter la taille des équipes opérationnelles et, par voie de conséquence, réduire le nombre de responsables hiérarchiques

Optimiser économiquement les projets

□ Améliorer en amont l'information financière des collectivités cocontractantes

- Les observations réalisées ont démontré que les participations des collectivités varient considérablement, à la baisse ou à la hausse, en fonction de modifications des orientations initiales du projet
- Un projet, pour être économiquement optimisé, doit donc être réfléchi en tenant compte de l'impact, au plan des participations des collectivités, des orientations retenues
- Ce dispositif implique l'adhésion des collectivités cocontractantes afin d'éviter les coûts supplémentaires induits (entre autres, coûts financiers et de rémunération forfaitaire) par la réorientation de la destination d'une zone ou les retards liés à d'autres projets qui conditionnent l'aménagement de la zone
- Un document prévisionnel suffisamment précis sur les conséquences, au niveau des participations des collectivités cocontractantes, de modifications d'éléments essentiels du projet devrait être réalisé au cours de la phase d'élaboration des avenants
- Des outils statistiques et d'analyse internes devraient être mis en place pour améliorer la qualité des prévisions réalisées

□ Réduire le niveau des en-cours et du financement y afférent

- L'importance du niveau des en-cours par rapport au chiffre d'affaires, ainsi que son augmentation constante sur la période vérifiée, révèle que les délais de réalisation des projets sont très inférieurs aux délais d'écoulement des produits sur le marché (étant observé qu'une analyse plus fine par opération peut justifier, en tout ou partie, cette situation)
- Une analyse approfondie des éléments composant le stock d'en-cours devrait être réalisée pour identifier leur taux de rotation et procéder à

la répartition entre productions finalisées (et donc disponibles pour la vente) et productions en-cours

- Les délais initiaux de réalisation des projets devraient être ajustés, en amont, par les collectivités territoriales
- La mise en place une véritable « force de vente » pour favoriser un écoulement rapide des productions de la société (voir également ci-après)

□ **Produire et faire approuver rapidement les CRACL**

- Cette procédure permet de limiter le risque (théorique) couru par Marseille Aménagement en cas de modification des données prévisionnelles du projet et des participations des collectivités
- Une meilleure utilisation des moyens informatiques à disposition peut permettre d'atteindre cet objectif

□ **Rechercher de nouvelles missions**

- Cet objectif implique de développer le service commercial en termes d'effectif et de support
- Le service commercial de Marseille Aménagement doit être composé de personnes ayant une expérience avérée de la commercialisation en secteur concurrentiel
- Les prestations à proposer doivent être clairement identifiées en fonction de l'expérience et du savoir-faire existant. Il faut également prévoir une communication appropriée
- Adapter le site Internet de façon à mieux mettre en avant les services proposés

□ **Modifier progressivement les modalités de rémunération du concessionnaire**

- Il s'agit notamment d'accroître la part de la rémunération du concessionnaire dépendant de critères de résultat (recettes, par exemple, ou lots traités), critères « actifs », et de réduire la part des critères « passifs » (rémunération sur les dépenses, rémunération forfaitaire)
- La modification progressive des critères de rémunération peut induire, sans déséquilibrer l'équilibre économique de la structure, une plus grande prise de responsabilité en matière de rentabilité économique des activités, sous réserve toutefois que Marseille Aménagement

dispose de l'autonomie nécessaire pour agir sur ses dépenses, telles que ses dépenses de personnel

- Les conventions d'aménagement devraient être renforcées de façon à prévoir l'indemnisation du concessionnaire en cas de modification substantielle, par la collectivité concédante, des données économiques initiales du projet

Améliorer la qualité de l'information financière

□ Mieux utiliser les outils informatiques à disposition de Marseille Aménagement pour la production des CRACL

- Cette disposition permettrait de réduire les délais de production des CRACL et de coordonner leur réalisation avec la réalisation des comptes annuels de la Société
- Il serait aussi possible d'éviter certaines saisies d'informations et certains contrôles, actuellement faits « en double », tels ceux de la procédure des achats et marchés publics
- Uniformiser les modèles de CRACL utilisés de façon à assurer une meilleure comparabilité entre projets

□ Mettre en place des tableaux de bord de gestion et un suivi budgétaire

- Les dirigeants de Marseille Aménagement, ainsi que le Conseil d'administration, doivent pouvoir disposer d'outils de pilotage opérationnels dont la résultante serait un tableau de bord mensuel mettant en exergue quelques indicateurs significatifs
- Un suivi budgétaire mensuel doit être assuré pour repérer toute dérive par rapport à l'équilibre de l'exploitation
- Un tel suivi budgétaire n'a de véritable sens que dans la mesure où les dirigeants de la société ont toute latitude quant à la gestion des principaux postes de charge