



S2021-2107

DEUXIEME SECTION

OBSERVATIONS DEFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

LA SOCIETE D'ECONOMIE MIXTE D'AMENAGEMENT ET DE GESTION DU MARCHE D'INTERET NATIONAL DE LA REGION PARISIENNE (SEMMARIS)

Exercices 2011 à 2019

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la Cour des comptes, le 27 octobre 2021.

**En application de l'article L. 143-1 du code des juridictions financières, la communication de
ces observations est une prérogative de la Cour des comptes, qui a seule compétence pour
arrêter la liste des destinataires.**

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATIONS.....	9
INTRODUCTION.....	11
1 DES MISSIONS ET UN STATUT « SUI GENERIS » FIXES PAR L'ÉTAT ..	12
1.1 Un fait acquis : la SEMMARIS chargée d'une mission de service public	12
1.2 Un statut <i>sui generis</i> défini par le législateur et le pouvoir réglementaire.....	13
1.3 Un statut juridique qui reste cependant à clarifier.....	15
1.4 La nécessaire préservation des intérêts de l'Etat et de la SEMMARIS	17
2 UNE REORGANISATION DE L'ACTIONNARIAT CARACTERISEE PAR LE RETRAIT PARTIEL DE L'ÉTAT	20
2.1 Les changements de l'actionnariat en 2018	20
2.2 Une modification de la gouvernance.....	21
2.2.1 Les administrateurs de la SEMMARIS	21
2.2.2 La représentation de l'Etat au conseil d'administration	22
2.2.3 Les modalités du contrôle de l'Etat.....	24
2.2.3.1 Le commissaire à l'aménagement du MIN de la région parisienne.....	24
2.2.3.2 L'absence de mobilisation d'autres instances de contrôle de l'Etat	25
2.3 Une autonomie croissante de la société.....	26
2.3.1 Les feuilles de route	27
2.3.2 Les comités du conseil d'administration	29
2.3.3 La gestion des ressources humaines.....	29
2.3.3.1 La réorganisation managériale	29
2.3.3.2 La hausse des effectifs et des avantages accordés aux salariés	30
2.3.3.3 Les rémunérations les plus élevées.....	33
3 UNE DIVERSIFICATION CROISSANTE.....	34
3.1 Les activités à l'international	34
3.1.1 La modification des statuts de 2015.....	34
3.1.2 Conseil, « joint-ventures » et licence de savoir-faire	35
3.2 Le groupe SEMMARIS et la délégation de service public pour le MIN de Toulouse	38
3.2.1 Bureau Rungis International.....	38
3.2.2 Les conditions de l'engagement de la SEMMARIS dans la DSP du MIN de Toulouse.....	40
3.2.3 La constitution et l'organisation de LUMIN'Toulouse, filiale de la SEMMARIS pour ses 51 % de participation.....	42
3.2.4 Les premières difficultés d'exécution de la DSP	43
3.3 Le document d'orientation de 2019	45
4 UNE FONCTION FINANCIERE ET COMPTABLE STRUCTUREE, UNE SITUATION PATRIMONIALE PREOCCUPANTE	47
4.1 Une fonction financière et comptable structurée.....	47
4.1.1 Une organisation financière stabilisée.....	47

4.1.2 Le contrôle de gestion et la gestion des risques financiers.....	48
4.1.3 Une harmonisation des redevances selon la nature des contrats à poursuivre	49
4.2 Une situation économique favorable, une situation patrimoniale préoccupante.....	51
4.2.1 Une information comptable insuffisante	51
4.2.2 Une situation économique favorisée par l'absence de redevance	53
4.2.2.1 Une rentabilité croissante	53
4.2.2.2 Des résultats globalement positifs mais qui stagnent en fin de période, avant même la crise sanitaire	55
4.2.2.3 Les résultats consolidés du groupe	56
4.2.3 Une situation patrimoniale préoccupante en fin de période	57
4.2.3.1 Des immobilisations dédiées quasi-exclusivement au domaine concédé	57
4.2.3.2 Des créances en augmentation.....	58
4.2.3.3 Des capitaux propres composés majoritairement du droit du concédant.....	59
4.2.3.4 Les dettes et les provisions pour risques et charges	60
4.2.4 La dégradation récente des indicateurs financiers de la SEMMARIS	60
5 UN PLAN D'INVESTISSEMENT AMBITIEUX, UN FINANCEMENT A PRECISER	62
5.1 Un programme d'investissements massif jusqu'en 2035	62
5.2 Un financement des investissements basé sur des ressources propres insuffisantes.....	63
5.3 Un calcul de rentabilité incomplet	64
5.4 Une meilleure maîtrise des procédures de la commande publique	66
6 LA GESTION DE LA CRISE SANITAIRE PAR LA SEMMARIS	68
6.1 Les interventions de la SEMMARIS au cours de la crise sanitaire	69
6.1.1 Une société préparée à la gestion de crise.....	69
6.1.2 La gouvernance de crise	69
6.1.3 Une continuité de fonctionnement de la SEMMARIS et du MIN préservée ..	70
6.2 Les effets de la crise sanitaire sur l'activité du marché.....	71
6.2.1 Des impacts variables selon les productions	71
6.2.2 Des efforts d'adaptation et de réorientation des flux	72
6.2.3 Un soutien financier aux entreprises du MIN sous forme d'abandons de créances	73
ANNEXES.....	75

SYNTHÈSE

Le marché d'intérêt national (MIN) de Paris-Rungis constitue le marché central de Paris, destiné à alimenter les professionnels de toute la région. Il est le plus grand marché de produits agricoles au monde avec 9 Md€ de chiffre d'affaires, 24 000 passages journaliers du producteur à l'acheteur final, et un bassin de 18 millions de consommateurs.

Le MIN est géré par la société d'économie mixte d'aménagement et de gestion du marché d'intérêt national de la région parisienne (SEMMARIS) dans laquelle l'Etat détient 33,34 % du capital, qui génère plus de 120 M€ de chiffre d'affaires en 2019 et emploie plus de 250 salariés en 2021.

Lors du contrôle précédent, la Cour avait constaté une gestion prudente, une maîtrise des charges permettant de dégager un bénéfice croissant, un endettement limité malgré le volume important d'investissements et une trésorerie conséquente. Elle observait toutefois que la SEMMARIS « ne dégagerait pas de tels bénéfices si elle devait financer le foncier qu'elle occupe et les charges induites ». Ce constat a été approfondi afin d'éclairer la nature des difficultés que la société doit maintenant affronter.

Des missions et un statut « sui generis » fixés par l'Etat

Les relations juridiques entre l'Etat et la SEMMARIS, au sujet de la mission confiée à la société de l'aménagement et de la gestion du MIN de Rungis et de ses zones accessoires, sont dérogatoires du droit commun. La SEMMARIS est régie par un statut « sui generis », encadré par de nombreuses dispositions législatives et réglementaires ; ce dernier peut s'apparenter à un service d'intérêt économique général au sens de la réglementation européenne.

Plusieurs questions pendantes, qui emportent des conséquences importantes en matière économique, financière et comptable, restent à clarifier, dans l'intérêt de l'Etat comme de la SEMMARIS. Tel est le cas des taxes foncières au titre desquelles l'Etat a une dette qui atteint 185 M€.

S'agissant des zones annexes (zone B) qui comprennent les installations utiles au fonctionnement du marché de gros constituant la zone A, la remise à plat des concessions et sous-concessions de terrain s'avère urgente, de manière à pouvoir rendre disponible au plus vite, si nécessaire, les terrains utiles à une extension du marché de gros.

Un actionnariat profondément réorganisé

Les changements successifs de gouvernance au sein du conseil d'administration de la SEMMARIS ont réduit la représentation de l'Etat, qui est désormais actionnaire à hauteur de 33,34 % et titulaire d'une simple minorité de blocage.

Cette situation se double de la sous-utilisation ou même de la non-utilisation des instruments traditionnels de contrôle dont l'Etat peut disposer. Le dialogue entre les services représentés au conseil d'administration n'est en effet pas suffisant pour fonder les orientations

stratégiques que l'Etat doit donner à la société, à qui a été confiée une mission concourant à la sécurité alimentaire du pays.

La société a procédé à une réorganisation managériale qui s'est accompagnée d'un accroissement des effectifs. Celui-ci a entraîné une hausse de la masse salariale, assortie d'un large développement de l'épargne salariale, de l'intéressement et de la participation.

Une diversification des activités en France et à l'étranger

La SEMMARIS s'est lancée depuis longtemps dans des projets internationaux, dont le portage a évolué pour privilégier la licence de savoir-faire, lucrative et moins risquée que certaines « joint-ventures ».

Elle valorise également son savoir-faire en Europe et en France, le dernier exemple en date étant celui du MIN de Toulouse. Toutefois, dans ce cas, elle a choisi pour y répondre la constitution d'un groupe avec deux partenaires reprenant en délégation de service public (DSP) la gestion du marché lui-même et de sa zone logistique. La rentabilité étant très faible pour cette zone, il est légitime de s'interroger sur l'avantage procuré dans ce contexte à la SEMMARIS, qui aurait pu se contenter d'apporter son assistance au seul marché de gros.

Dans tous les cas, la diversification des activités de la SEMMARIS ne saurait avoir pour conséquence de mettre en péril la situation financière du groupe au sein duquel sont comptabilisés les intérêts de l'Etat dans le cadre du MIN de Paris-Rungis.

Une fonction financière et comptable à améliorer, une situation financière à surveiller

En l'absence d'inventaire physique, la SEMMARIS n'a pas procédé à la réévaluation de ses actifs, pourtant prévue par la réglementation comptable, mais non obligatoire. Ainsi, les administrateurs ne disposent pas d'une image fidèle du patrimoine de la société conforme à la réalité du marché immobilier sans que ce point, malgré son importance, n'ait été relevé par les commissaires aux comptes. La démarche actuelle de contrôle interne ne permet ni de sécuriser les opérations comptables du groupe SEMMARIS ni d'informer régulièrement les administrateurs de la performance du dispositif de maîtrise des risques. La Cour a relevé des informations insuffisantes dans les comptes de la société qui n'ont fait l'objet ni de réserves ni d'observations de la part des commissaires aux comptes.

Malgré une amélioration de la situation par rapport au contrôle précédent de la Cour, la démarche d'harmonisation des redevances perçues par la SEMMARIS n'est pas achevée et certains secteurs d'activité bénéficient encore d'une tarification inférieure aux charges supportées par la société, nonobstant une meilleure utilisation de la comptabilité analytique.

La rentabilité économique de la SEMMARIS, apparemment favorable, se trouve bonifiée par l'absence de redevance sur l'utilisation des terrains du MIN de Rungis et l'allongement artificiel de la durée d'amortissement de certains biens immobilisés, et ce au-delà des limites habituellement retenues. La situation patrimoniale de la société tend cependant à se dégrader en fin de période : la capacité d'autofinancement n'a pas permis de financer les investissements de la société, le fonds de roulement est devenu négatif en 2019 et la trésorerie

nette (disponibilités) ne couvre plus qu'environ un mois d'activité en 2019. En l'absence de financements externes, cette situation pourrait s'aggraver à l'avenir compte tenu du niveau important des investissements prévus par la société et de l'allongement du délai de paiement des clients, fragilisés financièrement par la crise sanitaire.

Un plan d'investissement ambitieux, un financement à préciser

Le conseil d'administration a approuvé un plan d'investissement sur la période 2015 à 2025 d'un montant d'environ 1 Md€ compte tenu d'une participation financière des opérateurs du marché à parts égales avec l'Etat, qui pourrait être prolongé jusqu'en 2035 et porté à 1,8 Md€. Toutefois, ces investissements, notamment ceux situés à l'extérieur du marché, pourraient présenter des risques économiques et/ou juridiques non négligeables pour la société. En outre, ses ressources propres ne lui permettant pas de financer l'ensemble des investissements, la SEMMARIS doit impérativement établir un plan de financement détaillé sur la période d'investissement visée et revoir les instruments utilisés (subventions, emprunts et augmentation de capital).

Par ailleurs, les administrateurs ne disposent pas de toutes les informations nécessaires à l'approbation des projets d'investissement. La SEMMARIS devra donc rapidement revoir sa méthodologie d'évaluation de la rentabilité financière des investissements et proposer aux administrateurs différentes options et modes de financement associés. Elle devra également présenter régulièrement aux administrateurs une comparaison de la rentabilité effective des investissements réalisés avec les hypothèses définies initialement ainsi que, le cas échéant, une analyse fine des écarts constatés.

En revanche, les procédures de marchés publics sont désormais respectées par la SEMMARIS malgré quelques défauts résiduels relevés par la Cour.

Une continuité des missions assurée pendant la crise sanitaire

La crise sanitaire survenue en 2020, d'une ampleur inédite, a éprouvé le fonctionnement du marché de Rungis et la capacité de la SEMMARIS à assurer la continuité de son activité dans des conditions dégradées. La préparation aux crises de la SEMMARIS, la mobilisation de ses équipes et les efforts d'accompagnement des entreprises du MIN en difficulté ont toutefois permis d'assurer la continuité opérationnelle du marché, qui a pu jouer pleinement son rôle dans la sécurité des approvisionnements alimentaires. La SEMMARIS est en outre intervenue en appui des 1 200 entreprises hébergées sur le marché, en contribuant à la recherche de débouchés alternatifs et surtout en consentant des abandons de créances conséquents pour celles les plus pénalisées par les mesures sanitaires nationales.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : (MEFR - 2022) Soumettre la SEMMARIS au contrôle général économique et financier (CGEFI).

Recommandation n° 2 : (MAA et MEFR - 2022) Définir les objectifs stratégiques de l'Etat vis-à-vis de la SEMMARIS et les assortir d'indicateurs de suivi.

Recommandation n° 3 : (SEMMARIS - 2022) Dissoudre la filiale Bureau Rungis International et intégrer son patrimoine à la SEMMARIS.

Recommandation n° 4 : (SEMMARIS - 2022) Intégrer les filiales dans la démarche de contrôle interne, s'assurer que les risques pouvant avoir une incidence sur les comptes font l'objet d'un plan d'action et informer chaque année le conseil d'administration de l'efficacité du contrôle interne.

Recommandation n° 5 : (Préfet du Val-de-Marne, SEMMARIS - 2022) Abroger l'arrêté du 29 mars 1978 et mettre fin au système de perception de cotisations par la SEMMARIS pour le compte du GREFEL et de la SOGERIS.

Recommandation n° 6 : (SEMMARIS - 2022) Etablir un inventaire physique de l'ensemble des biens comptabilisés à l'actif du bilan et procéder régulièrement à son actualisation et à son rapprochement avec les états financiers.

Projet de recommandation n° 7 : (SEMMARIS - 2022) Revoir la méthode d'évaluation de la rentabilité financière des investissements et proposer pour chaque projet plusieurs options ainsi que le plan de financement associé.

INTRODUCTION

Le marché international de Rungis est un marché d'intérêt national (MIN) situé selon son texte fondateur, le décret du 13 juillet 1962, à parts quasi-égales dans les communes de Rungis et de Chevilly-Larue, dans le département du Val-de-Marne. Il constitue le marché central de Paris, destiné à alimenter les professionnels de toute la région. Le MIN est le plus grand marché de produits agricoles au monde avec 9 Md€ de chiffre d'affaires, 24 000 passages journaliers, du producteur à l'acheteur final, et un bassin de 18 millions de consommateurs.

D'une superficie de 234 hectares, avec près de 73 hectares couverts (dont 47 hectares de bâtiments à usage commercial), le MIN est géré par la SEMMARIS, société d'économie mixte d'aménagement et de gestion du marché d'intérêt de Rungis, dans laquelle l'Etat détient 33,34 % du capital, qui génère plus de 120 M€ de chiffre d'affaires en 2019 et emploie un peu plus de 250 salariés en 2021. Il est approvisionné par camions, trains ou avions, en provenance de toute l'Europe. Il est divisé en cinq secteurs : les fruits et légumes, les poissons et crustacés, la viande, les produits laitiers et les fleurs. Il est particulièrement alimenté en fruits et légumes, produits de la mer et produits d'élevages. Avec onze bâtiments, répartis sur 66 hectares, le secteur des fruits et légumes est, de loin, le plus important.

Le dernier contrôle ayant donné lieu à suites en 2012, et la mission de la SEMMARIS ayant depuis été prorogée jusqu'à 2049 par la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, la situation de la société a été examinée sous les angles juridique, actionnarial, économique, financier, comptable et des investissements, afin de faire le point sur une période riche en évolutions. Il est à noter que le contrôle s'arrête à l'exercice 2019, les comptes 2020 n'ayant pas été approuvés par l'assemblée générale avant le délibéré de la Cour sur les observations provisoires.

La partie 1 présente le cadre juridique dans lequel s'exerce la mission de la SEMMARIS et la partie 2 analyse la réorganisation de l'actionnariat. Les actions de diversification de l'activité de la société, tant à l'international qu'en France ou encore sur le MIN lui-même et/ ou ses potentialités d'extension, sont examinées dans la partie 3. La partie 4 est consacrée à l'analyse financière, ce qui permet d'appréhender les enjeux des différents plans d'investissement de la SEMMARIS sur l'évolution de sa situation financière (partie 5).

Enfin, le présent contrôle étant associé à l'enquête thématique de la Cour relative à la sécurité alimentaire en période de crise sanitaire, la partie 6 traite de la réponse de la SEMMARIS aux conséquences de la crise sanitaire sur l'activité du marché.

1 Des missions et un statut « sui generis » fixés par l'Etat

L'Etat a choisi en 1958 d'organiser le marché de gros de l'Ile-de-France sous la forme d'un service public bien que l'initiative privée ne fût pas défaillante. De manière constante, il a organisé pour la gestion du MIN de Rungis un régime juridique *sui generis* fondé essentiellement sur des textes réglementaires, destiné à sécuriser l'approvisionnement de la capitale en produits frais et de qualité. Il a, en particulier, confié l'exploitation du service à la société d'économie mixte créée à cet effet (alors que le décret n° 58-767 du 25 août 1958 portant organisation générale des marchés d'intérêt national lui ouvrait d'autres possibilités), et participe toujours à son capital.

1.1 Un fait acquis : la SEMMARIS chargée d'une mission de service public

Le décret du 13 juillet 1962 crée le MIN de Rungis en distinguant expressément deux zones : le marché de gros hors tout commerce de détail (zone A), et la zone B qui comprend les « *installations utiles au fonctionnement du marché* ». Il s'agit essentiellement des raccordements ferroviaires et routiers mais également d'entreprises, à la condition que leur activité présente un lien direct avec celles du marché et qu'elles passent des conventions avec la SEMMARIS pour leur installation et leur fonctionnement.

En vertu de l'article 2 du décret du 27 avril 1965, la SEMMARIS assure, dans les conditions définies par le décret du 25 août 1958 portant organisation générale des MIN et en tant que de besoin par des conventions passées avec l'Etat, l'aménagement et la gestion du marché de gros créé par l'article 1^{er} du décret du 13 juillet 1962 ainsi que de toutes installations se rapportant directement à l'activité du marché (zone A). Après la dissolution de la SAGAMIRIS, la SEMMARIS a repris sa mission prévue à l'article 4 du décret de 1965, i.e. l'aménagement et la gestion de la zone B du MIN qui comprennent les installations utiles au fonctionnement du marché de gros constituant la zone A ; cette évolution paraît logique car la SEMMARIS assumait déjà depuis 1965, en vertu de ce même article 4, la responsabilité technique et économique de l'ensemble que forment le marché et sa zone annexe.

Les textes qui servent de support à cette mission sont tous des textes législatifs ou réglementaires, hormis la convention du 23 février 1967 modifiée par un avenant du 27 juin 1980 prévoyant que :

- la société est le promoteur chargé de diriger la procédure d'indemnisation des expropriations relatives aux terrains de l'Etat¹ ;
- les terrains de la zone A (appartenant à l'Etat pour environ 60 % suite aux expropriations et, pour le reste, concédés à l'Etat par le département de la Seine) sont mis à la disposition de la société contre 1 franc annuel, leur prise de possession se faisant au fur et à mesure de la réalisation des aménagements nécessaires par l'Etat ;

¹ La SEMMARIS indique qu'elle détiendrait toujours à ce jour une créance sur l'Etat, au titre de la SAGAMIRIS, d'un montant de 1 490 133,54 FF soit 227 169,39 €.

- les ressources sont calibrées pour assurer l'équilibre de l'exploitation au cas où les tarifs appliqués aux opérateurs seraient modifiés à la baisse par décision ministérielle ;
- le 1^{er} octobre de chaque année, doit être soumis au commissaire du gouvernement et au contrôleur d'Etat un état prévisionnel des ressources et charges pour l'exercice suivant, de même que tout document qu'ils estiment utiles dont, pour le 1^{er} mai, les comptes annuels N-1 et pour le 1^{er} octobre les comptes du 1^{er} semestre ;
- *les bâtiments, constructions et installations sont propriété de l'Etat dès leur édification ou acquisition*, mais doivent être conservés en parfait état d'entretien par la société qui a la charge d'assurer les travaux y compris ceux incombant normalement au propriétaire et de l'ensemble des assurances nécessaires ;
- la convention est conclue alors pour 30 ans (jusqu'au 22 février 1997), mais est reconductible pour 30 ans en l'absence de dénonciation par l'une des parties (donc au moins jusqu'au 22 février 2027). Par avenant du 27 juin 1980, la période de 30 ans a été remplacée par 50 ans, le premier terme était donc reporté jusqu'au 22 février 2017 et le deuxième à 2067.

Un arrêté interministériel du 27 février 2003, et non un deuxième avenant, a toutefois fixé le nouveau terme en 2034 (soit 69 ans à compter de la publication du décret de 1965), puis l'article 199 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a précisé que « *la mission d'aménager et de gérer le marché d'intérêt national de Paris-Rungis ainsi que toutes les installations se rapportant directement à l'activité de ce marché est confiée par l'Etat à la société d'économie mixte d'aménagement et de gestion du marché d'intérêt national de la région parisienne jusqu'au 31 décembre 2049* » (soit 84 ans à compter de la publication du décret de 1965).

Enfin, le décret n° 2004-260 du 23 mars 2004 portant application de l'article 83 de la loi de finances rectificative pour 2002 et modifiant le décret n° 65-325 du 27 avril 1965 prévoit que les dispositions de la section III du chapitre Ier du titre Ier du livre II du code du domaine de l'Etat sont applicables aux titres d'occupation du domaine public compris dans la zone A du MIN de Paris-Rungis, qui peuvent devenir constitutifs de droits réels.

Depuis 2004, l'article L. 730-1 du code de commerce dispose expressément que les marchés d'intérêt national (MIN) sont des services publics.

1.2 Un statut *sui generis* défini par le législateur et le pouvoir réglementaire

Le décret du 25 août 1958 et les textes ultérieurs relatifs aux MIN, codifiés au code du commerce, n'évoquent jamais les termes de concession ou de délégation de service public quand il s'agit du MIN de Paris-Rungis, qui bénéficie d'un statut particulier car sa mission lui est confiée - en dernier ressort par la loi - sans plus de précision. Tous les acteurs se comportent depuis l'origine comme si l'Etat l'avait fait par voie de concession².

² La SEMMARIS a toujours considéré que la concession est le régime comptable le plus adapté, et les administrateurs, dont ceux de l'Etat, n'ont jamais remis en cause cette opinion. Pourtant, ce sujet a fait l'objet

La succession des lois, ordonnances et décrets dont ceux codifiés au code de commerce montre que le MIN de Paris Rungis est traité à part³ des MIN gérés par les collectivités territoriales qui peuvent expressément être organisés en régie ou par délégation de service public et doivent alors respecter les textes relatifs aux délégations inscrits au CGCT.

Autre spécificité du MIN de Paris Rungis, la surabondance des textes législatifs et réglementaires concernant la SEMMARIS par rapport aux conventions. En fait, une seule convention a été signée entre l'Etat et la SEMMARIS, qui remonte à 1967 et elle n'a eu qu'un seul avenant en 1980 devenu obsolète si bien que, depuis plus de quarante ans, plus aucune convention ni avenant n'ont été conclus même s'agissant d'un aménagement de leur durée.

Enfin, le contenu même de cette convention de 1967 portait sur des points « *non réglés* » par la réglementation générale, y compris sa durée :

- la mission de promoteur pour l'indemnisation des anciens propriétaires des parcelles nécessaires à l'édification du marché, terminée depuis longtemps ;
- la constatation de la mise à disposition des terrains de l'Etat ou concédés à celui-ci par l'actuel département du Val-de-Marne, achevée elle aussi ;
- l'assurance de disposer des ressources nécessaires à l'équilibre de l'exploitation, y compris par décision ministérielle. Ces dispositions sont maintenant reprises, développées et adaptées à l'évolution économique des MIN régionaux, aux articles L. 761-3 et R. 761-6 du code de commerce prévoyant l'information des collectivités « déléguantes » (terme utilisé seulement dans leur cas) ou de leurs groupements, ainsi que du conseil régional ;
- la communication de divers documents budgétaires, financiers et comptables. Ces dispositions sont également reprises par le code de commerce, aux articles L. 761-3 et R. 761-5 mais, comme au point précédent se montrent plus adaptées au cas des MIN régionaux.

La convention de 1967 comporte trois types de dispositions toujours en vigueur, d'autant que l'application des dispositions correspondantes du code de commerce concerne pour l'essentiel les seize autres MIN que Rungis en raison du caractère exceptionnel de ce dernier :

- le soutien de l'exploitation en cas de décisions ministérielles défavorables (article 4⁴) ;

d'interventions directes ou indirectes, sans susciter de réactions particulières de l'Etat pour clarifier la nature de ses relations avec la SEMMARIS. Notamment l'avis du Conseil d'Etat - Section des finances - n° 362 417 du 28 juillet 1998, selon lequel il n'existe pas de contrat de concession entre l'Etat et la SEMMARIS.

³ Article D. 762-1 du code de commerce : « *En application du premier alinéa de l'article L. 761-2, l'aménagement et la gestion du marché d'intérêt national de Paris-Rungis sont organisés par l'Etat* ».

Le rapport précédent avait émis une recommandation n° 5 sur la nécessité d'élaborer le bilan des MIN prévu par l'article L 761-5 du code de commerce, « *assorti de propositions opérationnelles concernant l'avenir des MIN et des périmètres de référence* ». Ce bilan, effectivement réalisé en 2012, n'a pas été communiqué à la Cour par la DGPE qui ne l'a pas retrouvé ou n'en dispose pas. Il est maintenant, au vu des options poursuivies par la SEMMARIS, inopérant sinon obsolète.

⁴ « *Au cas où les ressources de la société (...) se révéleraient insuffisantes pour assurer l'équilibre financier du Marché en raison d'une réduction de droits et redevances décidée par le ministre de l'économie et des finances et le ministre de l'agriculture, ces ministres devraient prescrire toute mesure en vue de rétablir cet équilibre* ». Dans le cas des autres MIN, la base de l'intervention ministérielle est seulement constituée d'un « déséquilibre grave » causé par l'exploitation du marché ; des mesures correctrices peuvent être prises par le

- les documents financiers à fournir aux représentants de l'Etat (article 5). Sous réserve d'un dépoussiérage lié à l'évolution des pratiques, elle précise les documents concernés (notamment budgets prévisionnels et tous documents permettant de les éclairer, comptes annuels) ;

- les conséquences budgétaires, financières et comptables de la prise en charge des réalisations faites pour le MIN. L'article 6 indique en effet, en conformité avec la convention de 1964 signée entre l'Etat et le département de la Seine, que « *les bâtiments, constructions et installations réalisés ou acquis par la société sont propriété de l'Etat dès leur édification ou mise en place ou de leur acquisition par la société* ». Même si les obligations de la SEMMARIS sont précisées (parfait état d'entretien y compris travaux relevant normalement du propriétaire, provisionnement et assurances), cet article pousse à la conclusion selon laquelle les biens concernés devraient se trouver dans les comptes de l'Etat, alors qu'ils se trouvent actuellement dans ceux de la SEM. En tout cas, cette disposition clôt depuis 1967 un potentiel débat sur la dichotomie entre biens de retour et biens de reprise : tous les biens appartiennent *ab initio* à l'Etat, ce qui explique d'ailleurs l'insistance de la convention sur l'état de parfait entretien dans lequel la SEMMARIS doit les maintenir.

1.3 Un statut juridique qui reste cependant à clarifier

La Cour s'est déjà penchée dans son précédent contrôle sur certains aspects du problème posé par l'absence de cadre juridique clair. A l'appui du rapport de 2012, trois des cinq communications du Procureur général ont abordé le sujet du non-paiement des taxes foncières sur les terrains mis à disposition de la SEMMARIS et de la taxe sur les bureaux, locaux commerciaux et locaux de stockage en Ile-de-France, que ce soit par la société ou les opérateurs du MIN de Rungis, ce qui leur octroyait des avantages par rapport à des entreprises concurrentes situées en dehors du périmètre valorisé entre 30 et 60 M€ par an. Tout en tenant compte de l'existence de charges potentiellement liées à l'accomplissement par la SEMMARIS de ses obligations de service public, ces communications ont évoqué le fait que la concurrence pouvait être faussée par des aides d'Etat non déclarées à l'Union européenne et par conséquent l'existence d'un risque juridique, la SEMMARIS n'ayant pas été traitée comme un SIEG sécurisant le non-paiement des taxes.

Resté inerte depuis lors sur ce sujet pourtant essentiel, l'Etat devrait tirer les conséquences de l'existence d'une qualification éventuelle en SIEG de nature à justifier des compensations à la SEMMARIS, par exemple l'absence concrète de redevance – celle prévue par la convention de 1967 est limitée à un franc par an - ou le paiement des loyers des terrains par l'Etat (au lieu de la société ou des grossistes). Depuis la crise sanitaire et la montée en puissance des thèmes de la souveraineté alimentaire et du caractère culturel du « repas français », son intérêt pour la continuité de la distribution de produits frais est renouvelé. Tout

gestionnaire, et ce n'est qu'en cas de carence de sa part dans les trois mois que les ministres de tutelle peuvent relever d'office les redevances existantes, créer des recettes nouvelles, réduire les dépenses et, d'une manière générale, prendre toutes dispositions propres à rétablir l'équilibre.

concourent donc à caractériser l'existence d'un service public indispensable pouvant faire l'objet d'une exception légitime aux règles de concurrence.

Ce préalable permettrait ensuite de revoir la qualification des relations Etat-SEMMARIS dont découle le mode actuel de comptabilisation des immobilisations et en conséquence la structure même des comptes sociaux de la SEMMARIS.

Sans modification de la convention de 1967, cette clarification pourrait comporter les points suivants :

- l'Etat aurait l'obligation d'intégrer ces biens dans son patrimoine ;
- en contrepartie il ne pourrait plus être constaté de « droits du concédant » au passif ni « d'immobilisations concédées » à l'actif du bilan de la SEM ;
- il n'y aurait plus non plus « d'amortissements de caducité » à inscrire par la SEM en plus des amortissements classiques - ceux-ci étant dans les comptes de l'Etat -, ce qui achèverait de réduire les comptes sociaux de la société à leur plus simple expression ;
- il ne serait plus besoin de ce fait d'extension indéfinie de la durée de gestion par la SEM, ce qui est la seule solution trouvée pour résoudre le problème de l'importance des amortissements de caducité en période d'investissement massif ;

L'organisation juridique, financière et comptable du MIN doit se montrer la plus adaptée et efficace possible ; or, plusieurs décennies après sa mise en œuvre, son modèle se montre défaillant dans la comptabilisation des immobilisations de l'Etat et les modalités de leurs amortissements. Il est impératif de protéger les intérêts de l'Etat actionnaire et propriétaire en stabilisant les règles comptables appliquées, ce qui n'est pas le cas avec le pis-aller des amortissements de caducité.

La réflexion que la Cour appelle de ses vœux permettrait de résoudre les problèmes suivants :

- si la gestion du MIN continuait à être confiée à la SEM en ayant régularisé la situation des installations, constructions et ouvrages terminés, ainsi que les recettes obtenues des opérateurs pour le compte de l'Etat (droits de premier accès, par exemple, à faire percevoir en recettes par des comptes de tiers), il faudrait prévoir un système de rémunération au bénéfice de la SEM « chargée de mission » ;
- il faudrait également considérer les moyens à lui fournir pour réaliser les travaux d'entretien prévus à la convention de 1967 et les modalités comptables à choisir. Rien n'empêcherait que ces travaux soient traités en utilisant des comptes de tiers en dépenses.

L'APE rappelle que la qualification éventuelle en SIEG relèverait d'une décision formelle de l'Etat sous le contrôle de la Commission européenne, et nécessiterait une instruction approfondie. Il resterait une difficulté qui concerne le plan Rungis 2025 qui se veut un levier pour des investissements réalisés par les opérateurs du marché à l'euro l'euro : si ces investissements ne sont pas détachables des immobilisations appartenant à l'Etat, celui-ci devrait indemniser les opérateurs qui les ont réalisés s'ils ne sont pas déjà amortis.

1.4 La nécessaire préservation des intérêts de l'Etat et de la SEMMARIS

Plusieurs questions pendantes, qui emportent des conséquences importantes en matière économique, financière et comptable, devraient être clarifiées, dans l'intérêt de l'Etat comme de la SEMMARIS.

Tel est le cas des taxes foncières.

Contrairement à l'état du droit, nulle personne physique ou morale n'est actuellement redevable des taxes foncières sur les terrains concédés à l'Etat. Il n'en est pas fait mention dans la convention de 1967 avec SEMMARIS, ce qui devrait conduire l'Etat à les prendre en charge. Le rapport précédent de la Cour avait déjà fait état du fait que, si les collectivités percevaient bien leurs taxes foncières, aucun produit n'était versé au compte d'avances aux collectivités territoriales pour permettre ce paiement⁵.

La SEMMARIS a demandé une analyse juridique au Bureau Francis Lefebvre en juin 2015. Cette analyse, sans surprise, rappelle que les terrains d'emprise d'un MIN sont considérés par la doctrine administrative comme ne pouvant pas bénéficier d'exonération de l'impôt foncier dès lors que les immeubles sont productifs de revenus pour les personnes publiques propriétaires, soit par le versement d'une redevance si minime soit-elle, soit par l'incorporation gratuite des édifications réalisées ; que s'il est démontré que les termes de cette convention prévoient un transfert de propriété automatique au propriétaire du sol, celui-ci est réputé redevable de la taxe foncière pour l'immeuble et les investissements qui y sont réalisés ; enfin que les parties à la convention sont libres de prévoir la refacturation de la taxe foncière acquittée par la collectivité redevable au délégataire de service public, ce qui n'a pas été prévu à l'encontre de la SEMMARIS par la convention de 1967. Il existe toutefois une exception qui concerne les bénéficiaires de droits réels, droits qui permettent de conférer à leur titulaire les prérogatives dévolues ordinairement au propriétaire ; or il existe sur le périmètre du MIN un certain nombre de titulaires de droits réels qui devraient régler, outre la taxe pour création de bureaux, commerces et entrepôts en Île-de-France (TCBCE), l'impôt foncier correspondant.

La DGFIP a fait parvenir à la Cour un récapitulatif des dettes de taxes de l'Etat : elles atteignent à ce jour environ 185 M€, dont pour le commissaire à l'aménagement du MIN de la

⁵ Il avait également relevé qu'aucun redevable de la taxe pour création de bureaux, commerces et entrepôts en Île-de-France (TCBCE) n'était identifié, si bien qu'elle n'était pas payée. Cette taxe est perçue pour la construction, la reconstruction, la transformation ou l'agrandissement de locaux de bureaux, de locaux commerciaux et de locaux de stockage situés en Île-de-France, et devrait en conséquence concerner au moins certains des investissements faits sur le MIN. Elle est due par le propriétaire des locaux ou le titulaire d'un droit réel portant sur ces locaux à la date de délivrance de l'autorisation de construire, donc a priori l'Etat et les titulaires de droits réels (Prosdim, Mandar, Rungis Plus Dupa, opérateurs qui ont construit leurs bâtiments et dont les banques avaient exigé des garanties pour octroyer des prêts du fait des montants importants à financer). La SEMMARIS a indiqué au cours de la contradiction qu'elle s'acquitte bien de la taxe pour création de bureaux ou de commerces (TCB-IDF) liées aux permis de construire qu'elle dépose, sans toutefois en apporter la preuve ; ces paiements n'ont pas été identifiés dans les comptes.

région parisienne 2 359 949,13 €⁶, et ne sont pas exclusives de celles du ministère de l'agriculture qui portent sur 171 691 959,18 € pour les exercices 1994 à 2019, sans oublier 11 118 374 € globalement au titre de France domaine et de la direction de l'immobilier de l'État⁷. Ce problème pourrait être de nature essentiellement politique : si en effet l'État allait au bout de sa logique et cessait de payer leurs taxes foncières aux collectivités, celles-ci en seraient définitivement privées et risqueraient d'engager un contentieux.

La DGCL a été interrogée sur le déséquilibre persistant du compte d'avances, sans avoir apporté de réponse.

L'aménagement de la zone B pose également des problèmes particuliers :

Les terrains d'assiette ont été acquis par l'État en 1963 dans le cadre des déclarations d'utilité publique et, à ce titre, entrent dans le champ des terrains couverts par la convention du 23 février 1967 qui organise la mise à disposition au franc symbolique des terrains de l'État à la SEMMARIS. Pour mémoire, ils avaient été vendus en 1968 à la SAGAMIRIS qui les a loués à la Société de la gare routière de Rungis (SOGARIS⁸) en 1975 (échéance le 31 octobre 2020), avec droit pour cette dernière de le sous-louer à des tiers dont, pour le dernier en date, le groupe Veolia.

Lors de la dissolution de la SAGAMIRIS en 1987, l'État a racheté les terrains sans modifier le bail en cours détenu par la SOGARIS. Par une convention dite « précaire » signée le 17 décembre 1990 en application de la convention du 23 février 1967 expressément citée, il les a ensuite mis à la disposition de la SEMMARIS afin de lui permettre d'encaisser les loyers payés par la SOGARIS (895 000 FF en 1975, devenus 200 000 € annuels). Cette convention a été dénoncée le 16 novembre 2016 afin que l'État récupère une partie des terrains pour les mettre à la disposition de la Société du Grand Paris (construction de la gare de Thiais, ligne 14), ce qui a posé le problème du sort des sous-locataires de la SOGARIS, a priori précaires mais qui ont tout de même demandé une indemnisation sans que la Cour ait pu déterminer si celle-ci leur avait finalement été accordée, ce qui la conduit à réitérer sur ce point sa question à la préfète du Val-de-Marne dans le cadre de la contradiction.

Si le décret de 1965 complétant et modifiant le décret de 1962 confie l'aménagement de la zone B à la SAGAMIRIS (disparue depuis), il définit les pouvoirs de son gestionnaire (désormais la SEMMARIS) d'une manière assez large : la SAGAMIRIS assure l'aménagement et la gestion de la zone B en vertu de conventions passées avec l'État et la SEMMARIS, et celle-ci « assume la responsabilité technique et économique de l'ensemble que forment les zones » A et B.

Le pouvoir d'aménagement de la zone B hors gare de Thiais est donc en principe dévolu à la SEMMARIS ; notamment, toute modification du règlement du lotissement de la zone B dépend de l'agrément de cette société. Toutefois, ce pouvoir a des limites, car le décret

⁶ 1 587 291,90 € à l'Haÿ-les-Roses pour les exercices 1991 à 2000 puis 2004 à 2012, 58 769,32 € à Choisy-le-Roi pour les exercices 1999 à 2015, 713 997,91 € à Villejuif pour les exercices 1994 à 2008. Le représentant du commissaire ne comprend pas exactement à quel titre, mais ses questions au ministère des finances sont restées sans réponse.

⁷ Pour rappel, lors du contrôle précédent, elles se limitaient à 101 M€. Les comptables interrompent la prescription quadriennale sur l'ensemble de ces dettes chaque année.

⁸ Société privée à capitaux publics, dont 49,5 % de la ville de Paris, 30,5 % pour les départements des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne et 17,7 % du groupe Caisse des dépôts.

n° 84- 1082 du 4 décembre 1984 modifiant le décret du 22 juillet 1961 a confié « *en tant que de besoin* » l'aménagement et la gestion des terrains des zones A et B du MIN de Rungis au commissaire à l'aménagement du marché d'intérêt national de la région parisienne (CAMINRP). Ces textes organisent en conséquence un régime particulier de gestion des biens, dérogeant au régime général de gestion du domaine de l'État. C'est dans ce panorama complexe que se situe la question de l'utilisation des terrains de la zone B, dépendant selon toute vraisemblance du domaine privé de l'État puisqu'ils ont servi depuis 1975 à l'aménagement d'une zone d'activité privée ne relevant pas d'une mission de service public (zone logistique, implantation de Veolia) sans être déclassés⁹. Ils sont en effet convoités à d'autres titres que les réalisations du Grand Paris : pour l'extension éventuelle du MIN, pour la mise en œuvre du volet « Halle des trésors gastronomiques » complémentaire de la Cité de la gastronomie, ainsi que pour des projets d'aménagement du sud de la région parisienne (cf. 3.3.). L'APE a précisé qu'elle sera attentive dans les prochains mois à ce que le zonage des activités du MIN soit mis à jour afin de permettre son développement, alors que le marché ne disposera bientôt plus d'espace suffisant (le taux d'occupation s'élève à 97 %). La Cour considère que, sans remettre en cause un mode de gestion qui a fait ses preuves et qui associe capitaux publics et privés, une clarification des questions pendantes, à partir de la notion de service d'intérêt économique général, serait de nature à le sécuriser.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les relations juridiques entre l'État et la SEMMARIS, au sujet de la mission confiée à la société de l'aménagement et de la gestion du MIN de Rungis et de ses zones accessoires en 1965, sont spécifiques. Avec un statut « sui generis », voulu par le législateur et le pouvoir réglementaire, la gestion du MIN peut s'apparenter à un service d'intérêt économique général (SIEG) au sens du droit européen.

Certaines questions pendantes, qui emportent des conséquences importantes en matière économique, financière et comptable, doivent cependant être clarifiées, dans l'intérêt de l'État comme de la SEMMARIS : c'est le cas du paiement des loyers des terrains mis à disposition par les collectivités locales, paiement effectué par l'État (au lieu de la société ou des grossistes), de la détermination du redevable des taxes foncières sur ces terrains, comme de la future utilisation de la zone B du MIN qui comprend les installations utiles au fonctionnement du marché de gros constituant la zone A.

La remise à plat des concessions et sous-concessions de terrain doit être effectuée sans délai, de manière à pouvoir rendre disponible au plus vite, si nécessaire, les terrains nécessaires à une extension du marché de gros.

⁹ La SEMMARIS estime au contraire que ces terrains sont essentiellement privés et que leur maîtrise passe par acquisition ou prise à bail ; un travail serait en cours sur différentes hypothèses, sans retenir celle de la domanialité privée de l'État.

2 UNE REORGANISATION DE L'ACTIONNARIAT CARACTÉRISÉE PAR LE RETRAIT PARTIEL DE L'ÉTAT

Au cours des années sous revue, le capital de la société a été recomposé : au terme de cette recomposition, l'Etat est passé de la situation d'actionnaire principal - en ajoutant à sa participation celle de la Caisse des dépôts et consignations - à une position de minorité de blocage.

2.1 Les changements de l'actionnariat en 2018

L'Etat a, en 2007, cédé une partie de sa participation au capital de la SEMMARIS au groupe Altarea COGEDIM, en envisageant de lui céder le reste quelques années plus tard. Parallèlement, il lui a cédé la créance d'actionnaire qu'il détenait sur la SEMMARIS ; Altarea l'a immédiatement apportée à la société qui l'a rémunéré par une augmentation de capital réservée. Au terme de cette opération, finalisée le 16 novembre 2007, le groupe Altarea est devenu le principal actionnaire avec 33,34 % du capital, suivi par l'Etat avec 32,16 %. Les participations de la ville de Paris, du département du Val-de-Marne, de la Caisse des dépôts et des professionnels sont restées stables à respectivement 13,19 %, 5,60 %, 4,60 % et 11,11 % du capital.

A la fin de 2008, l'Etat a toutefois acquis 4 536 actions auprès de divers actionnaires privés (dont la part est de ce fait descendue à 9,93 %) pour porter sa participation au même niveau qu'Altarea, soit 33,34 % du capital ; ainsi, adossé à la participation de la Caisse des dépôts et consignations, l'Etat redevenait le principal actionnaire, même s'il laissait à Altarea une minorité de blocage.

Le précédent rapport de la Cour notait que les administrateurs d'Altarea avaient obtenu que toute décision sur un investissement important soit prise à la majorité qualifiée, leurs préoccupations étant, d'une part, que tout nouvel investissement produise une rentabilité d'au moins 10 % et d'autre part, que la SEMMARIS soit à même de produire une augmentation significative de dividendes. Ils considéraient toutefois que le foncier géré par la SEMMARIS était insuffisamment valorisé par rapport aux fonds propres apportés par le groupe.

On constate en conséquence une évolution dans la détention des actions environ une dizaine d'années après les modifications au capital de 2007-2008 :

- Altarea a cédé, en juillet 2018, à Crédit Agricole Assurances (CAA), le contrôle de la holding Alta Rungis qui détenait sa participation de 33,34 % au capital de la SEMMARIS. Ladite holding, désormais dénommée Predi Rungis, reste détenue à hauteur de 15 % par Altarea qui continue à conserver deux administrateurs au titre de personnalités qualifiées, l'un pour Altarea même, l'autre pour la société Alta Faubourg¹⁰ ;

¹⁰ L'Agence des participations de l'Etat affirme avoir été consultée sur ce montage et l'avoir validé.

- la Caisse des dépôts et consignations a cédé la même année sa participation de 4,60 % à Predica prévoyance dialogue, société anonyme du groupe Crédit Agricole qui élabore des solutions d'assurances dans les domaines de la retraite et de la dépendance. Cette société a acquis 0,02 % d'actions en sus auprès de professionnels en 2019.

Dès fin 2018, la participation principale de 37,94 % n'est donc plus dans les mains de l'Etat et de son établissement financier, mais entre celles du groupe Crédit agricole qui semble ne pas avoir les mêmes préoccupations qu'Altarea COGEDIM ; l'Agence des participations de l'Etat (APE) le considère comme un actionnaire de long terme. L'Etat se retrouve toutefois, comme en 2007, dans la position de second actionnaire mais dispose d'une minorité de blocage au cas où la ville de Paris et le département du Val-de-Marne ne souhaiteraient pas lui apporter leur appoint pour obtenir une majorité absolue de 52,13 % à l'assemblée générale. Mais il n'existe toujours pas, bien que la Cour l'ait appelé de ses vœux dans son précédent contrôle, de pacte d'actionnaires publics.

Un nombre non négligeable d'actions est en déshérence : en 2019, les actionnaires que la SEMMARIS n'arrivait pas à contacter depuis au moins 10 ans étaient au nombre de 258 sur un total général de 528 (48,86 %), pour 13 418 actions sur un total de 386 741, soit 3,47 % du capital ; cette situation reste inchangée au 31 décembre 2020. La SEMMARIS indique avoir entamé en 2021 une campagne de recherche des actionnaires en déshérence.

2.2 Une modification de la gouvernance

2.2.1 Les administrateurs de la SEMMARIS

La question de l'actionnariat de la SEMMARIS se double, pour l'Etat, par celle de la modification profonde apportée par l'ordonnance n° 2014-948 du 20 août 2014 relative à la gouvernance et aux opérations sur le capital des sociétés à participation publique.

Les administrateurs, y compris le président du conseil d'administration (CA) initialement nommé en 2012 par l'Etat, élu et réélu à la présidence par l'assemblée générale en 2016 et en 2020, sont 17, ce qui respecte les dispositions du code du commerce qui fixe leur nombre entre 3 et 18. Il ne faut en effet pas compter parmi eux le représentant du personnel ni les censeurs.

Le nombre d'administrateurs peut paraître élevé. Surtout, la question de la représentation des divers administrateurs par rapport à la participation des actionnaires au capital reste atypique :

Tableau n° 1 : Représentation au conseil d'administration et actionnariat

	% des actions	Administrateurs	% de la représentation au CA
Etat administrateur désigné	33,34 %	1	5,88 %
Etat administrateurs proposés		4	23,53 %
Predica prévoyance dialogue	4,62 %	1	5,88 %
Predi Rungis	33,34 %	4	23,53 %
CAA			
Altarea			
Alta Faubourg			
Ville de Paris	13,19 %	1	5,88 %
Département 94	5,60 %	1	5,88 %
Professionnels	9,91 %	4	23,53 %

Source : SEMMARIS, calculs Cour

La ville de Paris reste sous-représentée¹¹ et les professionnels sur-représentés, leurs quatre administrateurs formant presque le quart du CA (soit 2,4 fois leur participation). La question avait été abordée lors du contrôle précédent, pour souligner que cette position constituait une force pour la négociation en matière de tarifs notamment, mais n'a pas évolué depuis 2012. En effet, la SEMMARIS rappelle que cette répartition s'explique par la volonté de l'Etat d'associer les grossistes à la création du MIN et au transfert des Halles de Paris.

2.2.2 La représentation de l'Etat au conseil d'administration

L'Etat est légèrement sous-représenté, ses administrateurs constituant un peu plus de 30 % des voix par rapport à 33,34 % du capital : il s'agit d'une conséquence des dispositions de l'ordonnance de 2014. Depuis son entrée en vigueur, l'Etat administrateur ne peut désigner directement qu'un représentant dans les organes délibérants des sociétés dont il détient directement à lui seul plus de 10 % du capital (article 4), ce qu'il a fait à la SEMMARIS. Cependant, au sein du CA des sociétés dont il détient seul directement de 10 % à 50 % du capital, un ou plusieurs sièges, dans la limite d'un nombre proportionnel à sa participation, sont réservés à des membres qu'il peut proposer (article 6).

¹¹ Un mécanisme de correction existe, à l'article 11 des statuts, si la part des sièges des collectivités locales dans le conseil est supérieure à leur part globale en capital ; dans ce cas, le nombre total d'administrateurs désignés doit être tel que la part des sièges des collectivités revienne à leur part dans le capital. Rien de tel si la part des sièges est inférieure ; pourtant, si l'on devait appliquer un mécanisme de proportionnalité, ville de Paris et département du Val-de-Marne pourraient disposer de 3 sièges (17 x 18,79 %).

Appliqué à la SEMMARIS, ce système a permis de conserver le nombre antérieur d'administrateurs de l'Etat, soit cinq, avec l'accord de l'assemblée générale pour quatre d'entre eux. Toutefois, son application a été anticipée¹².

Le choix de ses administrateurs montre que l'Etat est ouvert aux expériences professionnelles diverses :

- la directrice adjointe puis le directeur adjoint des participations Services et finances de l'Agence des participations de l'Etat, nommés par arrêtés ministériels des 3 septembre 2019 et 1^{er} juin 2021 ;
- l'administrateur le plus ancien encore en fonction, nommé par arrêté du 9 septembre 2014 et reconduit ensuite par l'assemblée générale, est président du directoire de l'aéroport Marseille-Provence ;
- la directrice de l'audit et des risques du groupe La Poste jusqu'au 31 mars 2018 (retraîtée depuis) avait été proposée par l'Etat en 2015 ; son mandat a été accepté par l'assemblée générale ordinaire de mai 2016 et prolongé en 2020 ;
- la nouvelle directrice des affaires publiques de Veolia a été proposée par l'Etat en 2019. Passée par la direction du Trésor, l'APE puis le cabinet du ministre de l'industrie et de l'énergie avant d'entrer à Veolia en 2012 ;
- enfin le chef du service Compétitivité et performance environnementale de la DGPE au MAA, a été proposé début 2018.

Les administrateurs de l'Etat ne comptent donc plus que deux représentants ministériels « fonctionnaires en poste » sur cinq, l'un pour le ministère de l'économie et des finances et l'autre pour le ministère chargé de l'agriculture (soit les ministères de tutelle), au lieu de trois auparavant. L'Etat, par ses dernières propositions de représentants à l'assemblée générale, a montré une volonté de diversifier les profils mais se prive de représentants de services utiles à la résolution de difficultés, notamment les problèmes fonciers¹³.

Consultée sur les modalités de travail au sein de la représentation de l'Etat, l'APE a fait savoir qu'elle travaillait « main dans la main » avec la DGPE de même qu'avec les collectivités locales ; elle dit s'interroger à ce stade sur la nécessité de consulter, ponctuellement ou plus

¹² L'article 34 de l'ordonnance fixait au lendemain de la première assemblée générale ordinaire (AGO) qui suit le 1^{er} janvier 2017 l'application de son titre II relatif à la gouvernance. Lors du CA du 26 novembre 2015, le président a proposé d'en anticiper l'application comme l'article 34 en offre la possibilité aux sociétés où l'Etat détient moins de la moitié du capital, au motif que « *cette anticipation apparaît utile pour assurer la continuité des mandats des représentants de l'Etat au sein de la SEMMARIS* ». Cette proposition, aboutissant à avancer le changement de mode de désignation des administrateurs représentant l'Etat à l'AGO suivant le conseil, soit à l'AGO du 31 mai 2016 et au début du deuxième mandat du président, a été adoptée à l'unanimité.

¹³ Pour rappel, la Cour avait recommandé, dans le rapport particulier précédent, que « *l'Etat définisse les objectifs stratégiques qu'il entend assigner à la SEMMARIS et qu'il mette en place un pilotage organisé pour la préparation des conseils d'administration et des échéances importantes, associant l'ensemble des services intéressés par l'activité de la SEMMARIS, y compris sur les questions foncières* » (Recommandation n° 3). Le texte du rapport avait mentionné la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) pour représenter l'Etat en tant que concédant, la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) du fait des missions de contrôle qu'elle exerce sur les entreprises du MIN ainsi que les services vétérinaires (direction générale de l'alimentation - DGAL). L'arrivée d'un nouveau PDG était également perçue comme l'occasion de conforter l'engagement de l'Etat dans l'entreprise.

régulièrement, la région Ile-de-France en raison de ses prérogatives économiques croissantes et des nécessités de l'aménagement du territoire.

La DGPE, de son côté, confirme échanger beaucoup et sans formalisme avec l'APE depuis 2018, sur les ordres du jour du CA et les retours d'information provenant notamment des comités de gouvernance connexes (cf. 2.3.2.). Il y aurait convergence de vues sur de nombreux sujets, y compris les points de vigilance. A la différence de l'APE, le représentant de la DGPE ne participe toutefois pas au plus important de ces comités.

Tout cela n'indique pas une structuration forte de la représentation de l'Etat au conseil, ni une préparation en amont et efficace des dossiers importants pour l'Etat.

L'APE fait valoir que son représentant au CA, seul représentant direct de l'Etat, veille à maintenir un dialogue régulier avec les administrateurs proposés par l'Etat et plus particulièrement la présidente du comité d'audit ; toutefois, en accord avec la DGPE, l'APE souhaite à l'avenir intensifier la coordination entre les deux services par une réunion régulière entre les équipes en amont des comités et plus seulement des administrateurs, cela dès les prochaines échéances. Cette position est confirmée par le MAA, qui précise qu'afin d'aller plus loin, DGPE et APE comptent davantage formaliser leurs relations en instituant un calendrier de réunions régulières impliquant les équipes au-delà de leurs deux administrateurs.

2.2.3 Les modalités du contrôle de l'Etat

L'Etat n'utilise pas les moyens de contrôle qui restent à sa disposition.

2.2.3.1 Le commissaire à l'aménagement du MIN de la région parisienne

Cette mission a été confiée au préfet du Val-de-Marne, en pratique au sous-préfet de l'Hay-les-Roses, par le décret n° 61-836 du 22 juillet 1961. Le commissaire a mené les opérations de cession et d'aménagement et depuis, doit être consulté sur tout projet d'aménagement et d'implantation d'installations industrielles ou commerciales intéressant la zone pour en vérifier la compatibilité avec les activités du MIN. En pratique, il n'a plus de responsabilité que sur la portion des terrains de l'Etat relevant de sa compétence (environ 60 % de la superficie du MIN) ou sur les questions relevant du périmètre de l'enceinte du MIN, même s'il conserve des pouvoirs importants sur la zone B (cf. 1.4.).

La sous-préfète intervient régulièrement au conseil d'administration pour rappeler, aux professionnels que la mise à disposition gratuite par l'Etat de ses propres terrains ou de ceux qui lui ont été concédés permet de maintenir des tarifs de loyers bas, et aux actionnaires que la SEMMARIS a une mission de service public qui lui permet peu d'interventions étrangères à cette mission. Elle informe également le conseil des évolutions du territoire Grand-Orly-Seine-Bièvre (réflexion stratégique partagée entre les établissements publics¹⁴, les entreprises et les collectivités locales pour mixer les activités de la zone, transition écologique, enjeux de la ligne

¹⁴ Dont l'établissement public d'aménagement Orly-Rungis-Seine amont (EPA ORSA), à la gestion fédérée depuis le 1^{er} novembre 2017 avec Grand Paris Aménagement, établissement public de l'Etat à caractère industriel et commercial.

de fret ferroviaire Perpignan-Rungis), ou souligne la coloration culturelle du MIN depuis que le « repas des Français » a fait l'objet d'un classement de l'UNESCO au patrimoine immatériel de l'humanité.

Le commissariat bénéficie, par l'intermédiaire du programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » des financements nécessaires au paiement des loyers à la ville de Paris et au département du Val-de-Marne des terrains concédés à l'Etat par l'ancien département de la Seine¹⁵. Ces loyers représentent chacun 35 618,19 € par an et n'ont pas été revalorisés depuis les années 1960. S'ils l'étaient à la valeur économique actuelle de la zone, les crédits octroyés à la préfecture seraient largement insuffisants, mais les collectivités n'ont jamais utilisé la possibilité de la révision des loyers dus. C'est une chance pour les finances de l'Etat, mais aussi pour les finances de la société, car la convention de 1967 ne lui demande le versement que d'un franc symbolique pour la mise à disposition de l'ensemble des terrains et, par contre-coup, pour les opérateurs du marché : ces loyers n'ont donc pas à être répercutés dans les loyers et redevances appliqués à ces utilisateurs finaux. Toutefois, leur niveau étant resté particulièrement faible, cette répercussion n'aurait en réalité que peu de conséquences financières, et la prise en charge par ces utilisateurs finaux permettrait de régler une anomalie juridique, l'Etat étant contraint de prendre en charge les loyers à la place de la société.

2.2.3.2 L'absence de mobilisation d'autres instances de contrôle de l'Etat

Il s'agit respectivement du commissaire du gouvernement et du « contrôleur d'Etat », auxquels la convention de 1967 toujours en vigueur fait référence.

Dans les sociétés dans lesquelles il dispose d'un représentant en application de l'article 4 de l'ordonnance de 2014, le ministre de tutelle « *peut désigner* » un commissaire du gouvernement (article 15 de l'ordonnance). Non seulement le ministre de l'économie et des finances ne l'a pas fait depuis 2014, mais la suppression de la fonction est en fait ancienne. Or, la convention la prévoit expressément et, en conformité avec l'ordonnance, cette mission devrait être mise en place.

Par ailleurs, le contrôle d'Etat s'est mué en contrôle général économique et financier (CGEFI) en 2005, et relève des dispositions du décret n° 55-733 du 26 mai 1955 modifié. L'article 2 du décret prévoit que « *peuvent être soumis au même contrôle par décret contresigné par les ministres chargés de l'économie et du budget 1° les organismes ou entreprises de toute nature exerçant une activité d'ordre économique et bénéficiant du concours financier de l'Etat sous une forme quelconque, notamment sous forme de participation en capital, de subvention, de prêt, d'avance ou de garantie* », ce qui est le cas pour SEMMARIS.

Or, la mission de « contrôle d'Etat » est de fait supprimée depuis 2004¹⁶. S'agissant des entreprises et organismes relevant de la compétence de l'APE (article 4 du décret de 1955 modifié), cela n'est autorisé que par décret contresigné par les ministres chargés de l'économie

¹⁵ Par décret du 9 septembre 1970 portant dévolution des biens, droits et obligations de l'ancien département de la Seine, les terrains concédés par le département de la Seine à l'Etat par la convention du 17 décembre 1964 sont transférés au département du Val-de-Marne, mais « *les produits et charges résultant de ladite convention seront répartis par moitié entre le département du Val-de-Marne et la ville de Paris* ».

¹⁶ Date du départ à la retraite du dernier contrôleur d'Etat. La SEMMARIS n'explique l'absence de contrôle d'Etat que par l'ouverture du capital en 2007.

et du budget, ces entreprises et organismes demeurant alors soumis aux vérifications de l'inspection générale des finances. Aucun décret exonérant la SEMMARIS de ce contrôle expressément prévu lui aussi par la convention de 1967 n'a toutefois été présenté à la Cour.

Dès lors, la SEMMARIS fait partie des organismes soumis au contrôle du CGEFI, qui porte sur l'activité économique et la gestion financière de l'entreprise. Il a pour objet d'analyser ses risques et d'évaluer sa performance, tout en veillant aux intérêts patrimoniaux de l'Etat, importants dans le cas du MIN de Paris-Rungis puisque, non seulement 60 % des terrains sur lesquels le MIN est installé lui appartiennent, mais également parce que, du fait de la convention de 1967, les bâtiments, constructions et installations sont propriété de l'Etat dès leur édification ou acquisition sur ces terrains et ceux qui lui ont été concédés par la département de la Seine.

L'APE a indiqué avoir pris bonne note de la recommandation de la Cour et procéder à l'examen de l'opportunité du renforcement du contrôle de l'Etat sur la société, par exemple par présence du CGEFI au CA. La direction du budget (DB) a aussi accueilli favorablement la proposition de la Cour, pour plusieurs raisons :

- « *d'une part, en l'absence de décret soumettant la société aux vérifications de l'inspection des finances, il ressort que la SEMMARIS devrait, par défaut, être soumise au contrôle économique et financier du CGEFI* » ;
- dans le cadre de l'« *appel à idées* » de la SEMMARIS sur le triangle de Gonesse (projet dénommé « Agoralim »), l'Etat doit se doter « *des moyens de veiller à ses intérêts, notamment patrimoniaux, et évaluer la pertinence de la valorisation des biens immobiliers inscrits à l'actif du bilan à leur coût historique* » ;
- enfin « *la démarche de gestion des risques reste perfectible* », puisque « *la société devrait être en mesure de mettre à jour annuellement sa cartographie des risques* ». Selon la DB, *soumettre la SEMMARIS au contrôle du CGEFI permettra ainsi également de diffuser les bonnes pratiques en matière comptable et financière* ».

Recommandation n° 1. (MEFR - 2022) Soumettre la SEMMARIS au contrôle général économique et financier (CGEFi).

2.3 Une autonomie croissante de la société

Le changement de présidence de la société en faveur de l'administrateur proposé par l'Etat début 2012 s'est produit au cours du précédent contrôle de la Cour. Son mandat a depuis été constamment renouvelé par les assemblées générales (8^{èmes} résolutions des AGO des 30 mai 2012, 31 mai 2016 et 2 juin 2020), et il a également été, à deux reprises, réélu président (délibérations n° 2016-009 du CA du 31 mai 2016 et n° 2020-008 du CA du 2 juin 2020).

Le président est aussi directeur général de la SEMMARIS, possibilité ouverte par l'article 20 des statuts¹⁷.

2.3.1 Les feuilles de route

L'idée de la lettre de mission a été abandonnée dès le CA du 11 octobre 2012, qui retrace les débats et l'accord autour d'une « feuille de route » discutée entre actionnaires lors du séminaire stratégique du 13 septembre 2012 ; en revanche, il n'a plus jamais été question d'un contrat d'objectif et de moyens.

La SEMMARIS insiste sur le fait que l'Etat ne détient plus qu'un tiers de ses actions, que son PDG n'est plus nommé par voie réglementaire et qu'il n'est pas d'usage d'adresser une lettre de mission à un CA comprenant différents actionnaires privés. Elle précise qu'il serait *« pratiquement impossible aux administrations de tutelle d'évaluer les orientations avant tout commerciales et techniques d'une société dont la mission principale est l'aménagement, l'entretien, la commercialisation et l'exploitation des halles du marché de Rungis »* et, *« en tout état de cause, le contrôle de l'Etat concédant devrait se concentrer sur l'exercice par la SEMMARIS de la mission confiée par l'Etat concédant et non sur la gouvernance ou la gestion stratégique de l'entreprise »*. Pour la société, les objectifs annuels sont fixés au PDG par ses divers comités.

La direction générale propose en conséquence des feuilles de route qui sont discutées et approuvées par le CA. Même si les débats peuvent être riches, la proposition est un atout considérable puisqu'elle oriente la discussion ; cette initiative devrait d'ailleurs revenir à l'Etat, comme la recommandation n° 6 du rapport précédent l'avait établi dans le cadre des *« sujets à traiter dans la perspective de l'échéance du traité de concession en 2034 »*.

Trois documents ont été fournis sur la période : 2012/2016 (travaux demandés par le CA et étudiés en séance le 21 février 2012), 2017/2020 (réflexion issue du séminaire stratégique de Milan - Exposition universelle - des 24 et 25 septembre 2015) puis 2020/2035 (réflexion issue du séminaire stratégique de Rome - Nuit du cinéma - des 19 et 20 septembre 2019). Il ne s'agit que de présentations préparées par la direction générale, aucun document formalisé ni aucune validation du conseil n'ont été fournis autre que le procès-verbal de la séance associée après débat entre administrateurs.

La dernière période prévue dépasse le cadre du mandat de l'actuel Président en envisageant des perspectives financières à seize ans ; la feuille de route correspondante est d'ailleurs dénommée « document d'orientation » (cf. 3.3.).

La « feuille de route » 2012/2016 est découpée en trois enjeux (« Soutenir le marché physique », « Développer l'offre de services » et « Créer de nouveaux relais de croissance »),

¹⁷ Seules les délibérations de 2012 (adoptée avec une voix contre et deux abstentions) et de 2020 (adoptée à l'unanimité) précisent que M. Layani s'est abstenu, celle de 2016 n'en faisant pas état. Elles n'indiquent en revanche pas s'il s'est retiré de la salle du conseil.

étudiées à travers l'examen du contexte et des projets. Ceux-ci sont généraux¹⁸ : aucun objectif individualisable n'est donné et aucun indicateur ne permet de vérifier son exécution. Le procès-verbal du conseil du 21 février 2012 montre en fait qu'il s'agit d'un « plan d'affaires » élaboré avant l'arrivée de M. Layani, reprenant les investissements souhaitables à long terme « *au regard du traité de concession dont l'échéance est fixée au 29 avril 2034* », et que les débats ont surtout porté sur la nécessité ou non de mettre l'amortissement résiduel des équipements à la charge des repreneurs en fin de concession (biens de reprise et biens de retour), ce qui posait la question de la réponse des grossistes potentiellement repreneurs et, en filigrane, celle des amortissements de caducité.

Le bilan effectué dans la présentation de la feuille de route 2012/2016 n'est pas plus précis. Le procès-verbal du conseil du 11 octobre 2012 évoque bien les indicateurs de suivi qui « *seront proposés avant la fin de l'année 2012* », l'APE se déclare intéressée à participer à leur définition s'agissant notamment des aspects financiers, mais ces indicateurs n'ont pas été fournis à la Cour¹⁹. De même, l'objectif du séminaire de 2019 était de présenter « *les grands axes de développement de la SEMMARIS à l'horizon 2035* », au nombre de quatre (cf. 3.3.).

Il s'agit donc des orientations stratégiques de la mission de la SEMMARIS, impulsées par son PDG et non par l'Etat. L'instruction n'a toutefois pas permis d'établir que l'Etat se saisissait de ces séminaires auxquels il est associé pour formaliser ses attentes stratégiques.

Sur ce point, l'APE « *étudi[e] actuellement l'opportunité d'une plus grande formalisation des attentes de l'Etat, qui pourrait prendre la forme d'une convention avec la société dans le cadre du projet Agoralim* » (démarche de co-construction des différents services de l'Etat avec suivi au niveau des services du Premier ministre).

Selon le MAA, « *le portage des orientations stratégiques que l'Etat souhaite défendre vis-à-vis de la SEMMARIS relève de la responsabilité des représentants de l'Etat siégeant au CA* », alors que « *l'Etat n'est qu'actionnaire minoritaire de la société. Dans ce contexte il n'est pas envisageable pour l'Etat seul d'assigner au PDG des objectifs au moyen d'une lettre de mission* ». L'importance du projet Agoralim par rapport au périmètre et au fonctionnement actuel du marché lui semble néanmoins, « *l'occasion d'envisager une forme de contractualisation entre l'Etat et la société autour des obligations et attentes au regard des missions de service public qui lui sont assignées. Le MAA s'associera à l'APE pour approfondir cette piste qui ferait écho à la recommandation de la Cour* ».

¹⁸ Par exemple « Modernisation du secteur fruits et légumes avec rentabilité attendue », « Restructuration du secteur Horticulture & Décoration : optimiser le nombre d'opérateurs fleurs et plantes pour une offre puissante et concentrée ; dégager des ressources foncières pour des activités logistiques liées ou non au secteur », « Optimisation des conditions d'achat des clients du marché physique (péages et parking notamment) », ou encore « Meilleure prise en compte, dans les tarifs, des résultats de la comptabilité analytique et de la valeur locative de marché de chaque bâtiment » et « Renouvellement des opérateurs présents. Réflexion sur d'autres formats de distribution ».

¹⁹ Les réponses au premier questionnaire ont seulement indiqué que « *les indicateurs financiers suivis mensuellement sont le taux d'occupation du marché, le chiffre d'affaires (CA), l'excédent brut d'exploitation (EBE) et le ratio EBE/CA, les investissements du domaine concédé et le suivi du recouvrement clients. (...) Outre ces indicateurs, d'autres indicateurs opérationnels sont en place : suivi des volumes d'arrivages dans les entreprises (suivi quotidien, hebdomadaire ou mensuel selon les entreprises) ; suivi annuel des chiffres d'affaires des entreprises qui constitue le volume d'affaires du marché ; suivi de la fréquentation du marché (passages aux péages, en distinguant les typologies d'usagers : acheteurs, concessionnaires, prestataires ; suivi de la base acheteurs de Rungis Accueil (nombre de clients actifs, création de comptes, renouvellement)* ».

En revanche, la direction du budget accueille de nouveau favorablement cette recommandation de la Cour car « *il importe que l'Etat, en tant qu'actionnaire principal, se dote d'indicateurs de suivi précis permettant de veiller à son intérêt économique. En la matière, le contrôle du CGEFI peut également s'avérer déterminant, comme il l'a (...) été dans le champ agricole lors de la négociation du COP 2021 de l'APCA* ».

Il importe donc que soit dégagée une vision commune des intérêts de l'Etat par rapport à la SEMMARIS.

Recommandation n° 2. (MAA et MEFR - 2022) Définir les objectifs stratégiques de l'Etat vis-à-vis de la SEMMARIS et les assortir d'indicateurs de suivi.
--

2.3.2 Les comités du conseil d'administration

Ces comités sont au nombre de deux : comité d'audit (ex comité financier, formation financière restreinte du CA), et comité des nominations et des rémunérations créé en 2012. Le fonctionnement et les apports de ces comités seront examinés dans les parties ou sous-parties thématiques intéressées, mais il faut d'ores et déjà souligner que le PDG de la SEMMARIS préside le comité des investissements, comité de gouvernance interne, selon la note de service du 8 juin 2012.

En revanche, le comité d'audit est actuellement présidé par l'administratrice venant de Veolia, qui a également repris cette fonction de son prédécesseur dans ce mandat de représentant de l'Etat. Il ne semble pas que le premier ait travaillé sur les hypothèses des séminaires stratégiques, en tout cas ses comptes rendus n'en font pas état ; en revanche, il examine les investissements successifs, notamment au regard de leur rentabilité interne.

Quant au comité des nominations et rémunérations créé en 2012 comme le comité des investissements, il est actuellement présidé par l'administrateur d'Altarea. Sa composition est de quatre administrateurs depuis le 2 juin 2020, alors que son règlement intérieur du 4 avril 2013 en prévoit six : il faudra donc, soit procéder à des nominations complémentaires, soit revoir la rédaction du règlement intérieur. La Cour prend note de l'intention de la SEMMARIS de traiter ce point lors d'un prochain CA.

2.3.3 La gestion des ressources humaines

Parallèlement à la nouvelle modification de l'actionnariat, l'organisation des services de la SEMMARIS a été entièrement revue en 2018 et a contribué à l'augmentation de la masse salariale avec de nouveaux recrutements.

2.3.3.1 La réorganisation managériale

Le président s'est entouré d'un directeur général-adjoint, de deux directeurs exécutifs Opérations et Stratégie, du directeur financier et d'une directrice de cabinet.

Sont créées six « business units (BU) » dépendant deux par deux du directeur général-adjoint (Marché de Rungis - seule « direction » évoquée à l'article 24 des statuts -, et Directions support), du directeur exécutif Opérations (Immobilière et International) et de la directrice exécutive Stratégie (Développement, innovation et transformation et MIN de région), les buts recherchés étant de coordonner, impulser et faciliter la mise en œuvre des axes stratégiques définis par la direction générale (cf. éléments relatifs aux ressources humaines en annexe n° 2) et d'améliorer le fonctionnement autrefois cloisonné de la société.

Dans le cadre de cette réorganisation, le PDG a recomposé le comité stratégique qui définit la stratégie des cinq BU hors MIN de Rungis avec le directeur général-adjoint et les directeurs exécutifs Opérations et Stratégie ; la directrice de cabinet et de la communication et le directeur financier y sont systématiquement invités.

Le président a également recomposé le comité exécutif (COMEX) de la société, avec les membres du comité stratégique, le directeur financier, les deux directeurs de BU International et Immobilière, la directrice des affaires juridiques et générales, le directeur commercial, la directrice des ressources humaines. La Cour s'était étonnée que la directrice du marché de Toulouse en fasse partie selon le document mis à jour le 5 février 2021, car son contrat de travail dépend du groupement LUMIN'Toulouse et non de la SEMMARIS ; il a été précisé qu'elle ne fait pas partie du COMEX, mais qu'elle y est invitée *intuitu personae* afin de coordonner l'action des deux marchés.

Le PDG a réorganisé son équipe sans demander au CA, sur sa proposition en tant que directeur général, de nommer une ou plusieurs personnes physiques - dans la limite de cinq - chargées de l'assister avec le titre de directeur général délégué (article 20 III des statuts), par exemple les deux directeurs exécutifs Opérations et Stratégie. C'est alors le conseil d'administration qui aurait déterminé l'étendue et la durée des pouvoirs conférés aux directeurs généraux délégués ainsi que leur rémunération, et non le président lui-même ; le conseil aurait ainsi eu un contrôle direct sur les activités les plus importantes actuellement à la SEMMARIS, c'est-à-dire le plan d'investissements et la DSP du MIN de Toulouse.

2.3.3.2 La hausse des effectifs et des avantages accordés aux salariés

La SEMMARIS n'est pas soumise à une convention collective du fait de sa constitution historique, qui a donné à son personnel des statuts approuvés par arrêtés interministériels de 1975 et 1977. Toutefois, alors, la part de l'Etat était majoritaire au capital ; le régime de l'actionnariat ayant profondément évolué, il n'existe plus de raison impérative de conserver un statut et de ne pas se soumettre à une convention collective, la SEMMARIS se présentant d'ailleurs dans ses accords collectifs d'intéressement comme un simple « gestionnaire immobilier ».

Le règlement intérieur du personnel datant de 1993 a été actualisé en 2019.

Sur la période 2011 à 2019, l'effectif passe d'une moyenne mensuelle de 210 à 250 salariés (259 en 2020) pour accompagner l'évolution du MIN, soit une croissance de 19,05 % ; la césure se place en 2015-2016, vraisemblablement pour la mise en place des plans d'investissements. Parallèlement, les dépenses en matière de ressources humaines croissent de 48,26 %, ce qui est dû essentiellement à deux postes : la masse salariale (+47,09 %), et l'ensemble intéressement (+52 %), participation (+ 141 %) et épargne salariale (abondement du plan d'épargne d'entreprise PEE, +212 %) :

Tableau n° 2 : Effectifs et flux financiers destinés aux salariés

	Effectifs moyens mensuels	Masse salariale dont primes	Charges sociales et avantages sociaux	Dont intérè- sement	Dont PEE	Partici- pation	Total
2011	210	10 051 512	6 052 062	503 353	186 787	426 528	16 530 102
2012	209	11 205 854	6 707 559	445 958	297 516	547 108	18 460 521
2013	209	11 196 832	6 698 867	521 620	231 187	757 631	18 653 330
2014	213	10 891 326	6 788 913	693 608	269 325	726 886	18 407 125
2015	217	11 680 721	6 735 589	335 009	299 662	1 188 173	19 604 483
2016	222	12 277 462	7 531 888	504 300	466 081	1 163 061	20 792 411
2017	225	12 829 737	7 742 782	650 901	494 281	1 037 356	21 609 875
2018	232	13 432 684	8 118 371	895 350	502 178	824 954	22 376 009
2019	250	14 784 592	8 695 747	763 286	582 574	1 027 324	24 507 663
Evolution 2011- 2019	+19,05 %	+ 47,09 %	+ 43,08 %	+51,64 %	+211,89 %	+ 140,86 %	+ 48,26°%

Source : Rapports d'activité, calculs Cour

Face à ce constat, la SEMMARIS estime qu'entre 2011 et 2019 les charges de personnel sont restées stables par rapport au chiffre d'affaires (18,5 % en moyenne, mais sans compter la participation). En 2018, la société a fait le choix d'internaliser la surveillance du marché, ce qui expliquerait en grande partie l'évolution de l'effectif moyen depuis 2017, 2019 étant la première année pleine de l'internalisation de la surveillance. Elle précise que le ratio chiffre d'affaires /effectif moyen mensuel a évolué à la hausse depuis 2011, passant de 435 295 € en 2011 à 486 888 € en 2020, soit une hausse de près de 12 % : les recrutements se sont donc accompagnés d'un accroissement du chiffre d'affaires moyen dégagé par l'effectif. L'évolution de l'effectif et de la masse salariale est également à mettre en parallèle avec l'évolution du nombre d'acheteurs qui a crû de 20 % entre 2011 et 2019.

L'évolution de la masse salariale de 2011 à 2019 provient également d'un effet qualité dû à l'accroissement de la proportion de cadres²⁰ et, s'agissant des rémunérations, des appointements (+42 %), des heures supplémentaires (+70 %), et des primes (+82 %).

Sur les appointements, passés de 8,2 M€ à 11,7 M€ sur la période, il existe un effet volume des recrutements et un effet revalorisation des points. La rémunération des salariés de la SEMMARIS est encadrée par une grille de rémunération, chaque emploi étant lié à un statut et une échelle découpée en échelons. À chaque échelon est affecté un nombre de points qui définit la rémunération des salariés ; certains bénéficient de points personnels qui viennent s'ajouter aux points de leur statut/échelle/échelon/indice pour moduler le calcul de leur rémunération annuelle de base.

Les négociations salariales annuelles ont constamment revalorisé la valeur du point : de 6,48685 jusqu'à l'indice 623, 6,06024 entre les indices 624 et 850 et 5,50911 au-delà au 1^{er} octobre 2011, cette valeur est au 1^{er} octobre 2020 de 7,31329 jusqu'à l'indice 623,

²⁰ Sur la période 2011 à 2020, les cadres sont passés de 115 à 170 salariés (+47,83 %), alors que l'effectif des agents de maîtrise est resté stable à 61 salariés et que les employés ont diminué de 31 à 26 salariés.

6,83233 entre les indices 624 et 850 et 6,21098 au-delà. Ceci représente une augmentation de la valeur du point en neuf ans de 12,74 %. Parallèlement, le nombre de points dégagés pour les augmentations individuelles est passé de 1 100 à 1 800.

Quant aux primes, elles sont passées de 1,273 M€ en 2011 (15,47 % des appointements) à 2,319 M€ (19,79 % soit une augmentation relative de 28 %), sans oublier la prime de pouvoir d'achat en 2018 de 97 250 € et une nouvelle prime exceptionnelle versée avec la paie d'août 2020²¹. La politique salariale de la SEMMARIS est donc clairement orientée vers une revalorisation des salaires et des rémunérations accessoires.

Se rajoute à ce premier ensemble deux accords collectifs d'entreprise instituant des garanties complémentaires, l'une de remboursement de frais médicaux, obligatoire mais avantageuse pour les salariés qui ne règlent que 40 % des cotisations (le second membre du couple étant couvert en qualité d'ayant-droit), l'autre de prise en charge des risques incapacité, validité et décès, obligatoire et avantageuse elle aussi (exonération totale de cotisation des salariés sous le plafond de la sécurité sociale, prise en charge des cotisations à 50 % par la société entre 1 et 4 fois le même plafond).

Enfin, le triptyque épargne salariale/ intéressement (fonction de l'atteinte des objectifs)/participation (fonction du bénéfice), mis en place pour la première en 2000 et les deux autres en 2011, a été largement développé en raison de l'évolution des résultats de la SEMMARIS d'une part, et de l'accroissement de l'abondement de celle-ci au PEE d'autre part ; on observe sur la période plus qu'un triplement de cet abondement volontaire.

Il faut par ailleurs noter que l'intéressement est calculé en fonction de trois critères : l'évolution du résultat d'exploitation (plus précisément de l'EBE), la maîtrise du recouvrement des créances et le taux d'occupation des surfaces louables. Compte tenu de la multiplicité des critères, la rupture dans le recouvrement des créances en 2020 n'a pas conduit à sa diminution cette année-là. Par ailleurs, l'intéressement plus la participation sont plafonnés à 14 % de la masse salariale brute en 2018 et à 14,5 % en 2019 et en 2020, ce qui a été vérifié.

Le salaire moyen (dont primes) est ainsi de 59 138 € en 2019 hors intéressement, PEE et participation, éléments qui ajoutent un montant moyen par salarié de 9 493 €. Il est difficile de comparer la situation des salariés de la SEMMARIS, société d'économie mixte à statut ; il ressort toutefois des éléments dont dispose la Cour que des sociétés privées à convention collective de taille supérieure (environ 400 salariés) enregistraient une rémunération moyenne inférieure (environ 57 000 €, certes en 2017), mais avec un montant moyen brut d'intéressement/ participation très inférieur (250 € toujours en 2017), année au cours de laquelle la rémunération moyenne à la SEMMARIS, tous éléments compris, était de 66 721 €, soit 16 % supérieure.

Les frais de mission et de déplacement et les frais de représentation sont remboursés au réel sur présentation des factures et de l'ordre de mission, en application de diverses procédures prévues par une charte. Ils doivent être raisonnables et justifiés, et sont soumis à validation du supérieur hiérarchique, de la direction financière, et du président de la SEMMARIS.

²¹ Les primes de partage des profits, liées à l'attribution de dividendes aux actionnaires, ont été abandonnées après 2014 ; la participation est alors passée de 726 886 € en 2014 à 1 188 173 € en 2015.

2.3.3.3 Les rémunérations les plus élevées

Les dix rémunérations les plus importantes concernent le PDG, les deux directeurs exécutifs, le directeur général-adjoint, le directeur financier, le directeur des grands travaux, la directrice des affaires juridiques et trois directeurs de BU (Immobilière, Innovation et International). Le total de ces rémunérations atteint 1 815 945 € en 2019 hors remboursement de frais, ce qui paraît élevé dans une société telle que la SEMMARIS.

La société fait toutefois valoir que la part des dix meilleures rémunérations dans la masse salariale totale est en nette diminution sur la période de contrôle, passant de 9,1 % de la masse salariale totale en 2011 à 7,7 % en 2019 :

Tableau n° 3 : Ratio des dix meilleures rémunérations/ charges de personnel

En €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Charges de personnel	16 103 574	17 913 412	17 895 699	17 680 239	18 416 310	19 809 351	20 572 519	21 551 056	23 480 339
Top 10	1 473 223	1 694 211	1 283 705	1 311 095	1 445 591	1 561 476	1 606 794	1 834 119	1 815 945
Ratio Top 10 / charges de personnel	9,1%	9,5%	7,2%	7,4%	7,8%	7,9%	7,8%	8,5%	7,7%

Source : SEMMARIS

Selon l'article 16 des statuts, le CA détermine le montant de la rémunération du président « *s'il y a lieu* ». Cette condition semble recouvrir le cas où le président est également directeur général.

La rémunération du PDG est composée d'une part fixe et d'une part variable, déterminées toutes deux désormais par le comité des nominations et des rémunérations, installé le 11 mars 2013 et validées en CA. La part variable est calculée en fonction de l'accomplissement des objectifs annuels fixés au PDG ; basée sur la réalisation des objectifs des feuilles de route pluriannuelles, elle dépend de critères quantitatifs et qualitatifs à peu ou mal articulés avec les feuilles de route.

A l'issue d'un examen par la Cour des modalités de fixation de la rémunération du président, deux observations s'imposent :

- sur le plan formel, rien n'indique dans les PV du CA que le président n'a pas pris part au vote lors des délibérations le concernant. La SEMMARIS a indiqué avoir pris note du fait que « *cette mention devra être systématiquement indiquée dans les PV à l'avenir* » et a fourni le PV du CA du 4 mai 2021 où cette situation a pour la première fois fait l'objet d'une observation de la part de l'administratrice de l'APE et conduit le président à sortir de la salle du conseil. En revanche, elle ne prévoit pas de modifier les statuts en s'appuyant sur le fait que l'article 4 de la charte de l'administrateur prévoit les conséquences d'un conflit d'intérêt ;

- le président perçoit 100 % de sa rémunération variable presque chaque année. Sa rémunération globale peut dès lors être considérée comme élevée pour une société d'environ 250 salariés, notamment par comparaison avec le plafond brut de rémunération de 450 000 € des présidents de CA fixé à l'article 3 III du décret n° 53-707 du 9 août 1953 modifié relatif au contrôle de l'Etat sur les entreprises publiques nationales et certains organismes ayant un objet d'ordre économique ou social.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les changements successifs de gouvernance au sein du conseil d'administration de la SEMMARIS ont modifié la situation de l'Etat, actionnaire à hauteur de 33,34 % et donc titulaire d'une simple minorité de blocage : ayant abandonné un actionnariat majoritaire à près de 70 %, il n'a pas renoncé à sa participation au capital de la société comme cela était prévu au milieu des années 2000.

Cette évolution se double de la sous-utilisation des instruments traditionnels dont il peut disposer. Mais le dialogue entre les services représentés au conseil d'administration n'est pas suffisant pour fonder les orientations stratégiques que l'Etat doit donner à la société, à qui a été confiée une mission concourant à la sécurité alimentaire du pays.

La société a procédé à une réorganisation managériale qui s'est accompagnée d'un accroissement des effectifs. Celui-ci a entraîné une hausse de la masse salariale, assortie d'un large développement de l'épargne salariale, de l'intéressement et de la participation.

3 UNE DIVERSIFICATION CROISSANTE

Les efforts en faveur d'une diversification croissante s'expliquent par la réussite commerciale du MIN, dont l'image de marque a pris beaucoup de valeur. La SEMMARIS a, en particulier, développé ses actions à l'international et s'intéresse également à la gestion d'autres marchés d'intérêt national, sa première expérience en la matière étant la délégation de la gestion du MIN de Toulouse.

3.1 Les activités à l'international

3.1.1 La modification des statuts de 2015

Depuis la modification des statuts lors de l'assemblée générale mixte du 21 mai 2015, les activités de la société ont été étendues et sa dénomination modifiée en conséquence. Outre la construction du MIN et de ses installations et constructions accessoires et leur exploitation dans le cadre dudit marché, la SEMMARIS est désormais autorisée à :

- commercialiser son savoir-faire et valoriser la marque ainsi que le nom de domaine en France et à l'étranger ;
- participer, en France et à l'étranger, à toutes opérations pouvant se rapporter à tout ou partie de son objet par voie de création de sociétés nouvelles, de souscriptions ou d'achats de titres ou droits sociaux, d'achat d'actifs, de fusions ou par toute autre voie ;
- et généralement « à toutes opérations commerciales, industrielles, immobilières ou financières, en France et à l'étranger, se rattachant à tout ou partie de l'objet ci-dessus indiqué ou à tous autres objets similaires ou connexes et susceptibles de faciliter le développement du MIN de Rungis et de la SEMMARIS ».

La SEMMARIS s'éloigne de son cœur de métier, la mission de service public de l'exploitation du marché, pour chercher des relais de croissance en dehors, ce qu'elle conteste en estimant au contraire qu'elle le complète.

La modification des statuts a donné lieu à débats au sein du CA du 31 mars 2015. Certains administrateurs s'étaient interrogés sur l'opportunité d'une telle création, la jugeant peu adaptée au MIN ; d'autres avaient insisté sur le fait que pour toutes les missions notamment à l'étranger, l'avis et l'approbation du conseil soient requis, que les seuils de présentation au CA soient révisés à la baisse afin d'éviter « *les désagréments du passé* » (joint-venture en Chine) et que les actions supérieures à un certain montant soient régies par le règlement intérieur du conseil afin que, dans l'intérêt de la SEMMARIS et du MIN, elles soient débattues et approuvées par ce même conseil. L'idée générale était que les statuts ne déséquilibrent pas les types d'activités autorisés aux dépens de celle de marché de gros.

Même s'il avait pris soin de préciser qu'il envisageait d'entériner une réflexion sur la révision du règlement intérieur²², le président a confirmé sa volonté de soumettre la résolution correspondante à l'AGM. L'engagement sur le fait que les décisions de participer à la gestion de marchés ou de prise de participation financière à l'étranger seront approuvées au cas par cas par le CA ne sera de nouveau évoquée que lors du CA du 2 octobre 2019.

Par ailleurs, la dénomination de la société est désormais multiple (« Société d'économie mixte d'aménagement et de gestion du marché d'intérêt national de la région parisienne » - SEMMARIS, ou encore « Société anonyme d'économie mixte du marché international de Rungis »), comme son nom commercial (« Rungis Marché international » ou « Marché international de Rungis »), ce qui peut nuire à leur clarté et à leur signification et par voie de conséquence à la facilité de leur protection juridique.

3.1.2 Conseil, « joint-ventures » et licence de savoir-faire

La SEMMARIS développe depuis longtemps des missions de conseil à l'étranger, en Asie (notamment en Chine et en Inde), en Ukraine et en Russie, en Afrique, mais également dans des pays européens ainsi qu'en France. Par exemple, la cellule de conseil de la SEMMARIS « Rungis Consultant », service interne mis en place à cet effet, a réalisé en 2010 pour le Marché matinal de Bruxelles l'étude d'un plan de modernisation et de rénovation d'ensemble ; au Royaume-Uni, un audit du projet de rénovation du marché de la ville de Liverpool a été réalisé en 2014 ; en Hongrie, en 2018, il s'agissait de réfléchir à un marché destiné à l'exportation des produits hongrois vers les pays d'Europe centrale et vers l'Asie comme point de départ des routes de la soie. Rungis Consultant propose aussi ses savoir-faire aux marchés de gros en France, notamment en 2014 à Lille sur des sujets de vidéo surveillance et de contrôle d'accès ; un contrat de conseil a été signé en 2016 avec la ville de Saint-Étienne pour un diagnostic stratégique du MIN actuel, pour un montant de 13 000 €.

On constate, en lien avec la modification des statuts, une nette évolution des activités à l'international de la SEMMARIS à compter de 2015-2016.

²² La réflexion n'a pas été engagée, le règlement intérieur datant du 27 novembre 2014. De même, les seuils de présentation des projets au CA n'ont pas été abaissés depuis les demandes du groupe Altarea en 2007.

Les cas de la Chine et de l'Inde sont particuliers. La première pierre du nouveau marché de gros de Shanghai, dont la SEMMARIS avait établi le plan d'ensemble, a été posée le 29 octobre 2007, et une convention a été signée en avril 2010 avec Shenzhen Agricultural Products Company (SZAP) pour la création de la société mixte (joint-venture) sino-française Shanghai Rungis Market Management Company ; le capital de cette société de 12 millions de yuans était détenu par la SEMMARIS à hauteur de 33,4 %. L'activité de la joint-venture s'est toutefois rapidement heurtée à certaines difficultés et il a été décidé d'en sortir en raison de l'impossibilité de facturer les prestations de conseil et en l'absence de perspectives de profit (pertes de 75 696 € en 2011, bénéfices d'environ 10 000 € en 2012/2013). La SEMMARIS a finalement vendu sa participation à l'amiable en 2014 à Shenzhen HiGreen Investment Management Co. Ltd qui en détenait déjà 20 % -sans que la Cour n'ait de précision sur le résultat financier de cette opération- et a retrouvé sa liberté d'action ainsi que les droits d'utilisation de sa marque.

La SEMMARIS avait signé en juin 2010 un contrat d'étude avec le ministère de l'agriculture de l'Etat de l'Haryana pour l'étude et la maîtrise d'œuvre d'un marché de gros à Ganaur. Les études ont démarré dès septembre 2010, mais il a été décidé de ne pas prolonger l'activité de conseil sur le projet de plateforme dans le nord-ouest de l'Inde du fait de l'absence de coordination avec les autres marchés et opérateurs assurant l'approvisionnement de la ville de Delhi.

En 2012-2013, la SEMMARIS a donc recentré sa stratégie de conseil sur des projets plus profitables (chiffre d'affaires de 350 000 € en 2013) en Russie, en Afrique du Sud, en Thaïlande, enfin au Gabon.

En 2014, la SEMMARIS a testé un nouveau levier de croissance en passant du conseil à la licence de ses expertises grâce à la notoriété de sa marque, sans investissement en fonds propres ou obligations de moyens pour la société ; des discussions ont été menées avec la Chine, la Russie (recadrage du modèle du nouveau marché de gros de Saint-Petersbourg) et Dubaï. Au Brésil, la SEMMARIS a été sollicitée pour les marchés de gros de São Paulo et de Rio de Janeiro. En Côte d'Ivoire, un diagnostic de la distribution alimentaire et l'évaluation de la pertinence d'un marché de gros a été effectué en vue d'une organisation de l'approvisionnement d'Abidjan. Le chiffre d'affaires réalisé par Rungis Consultant a été de 301 000 €.

Les années 2015 et 2016 sont marquées par le lancement du nouveau mode d'intervention à l'international de la société, le contrat de licence, en réalité assistance technique portant transfert de savoir-faire dans la réflexion, la conception, la construction et l'exploitation d'un marché de gros développé dans le cadre de la mise en œuvre du schéma directeur national considéré²³. Les deux premiers contrats ont été signés en septembre 2015 avec Dubaï, puis en décembre 2015 avec Moscou. D'autres demandes (Kazakhstan, Maroc, Philippines) ont fait l'objet de missions de conseil et de développement dans la perspective, si possible, de conclure des contrats de licence. Le chiffre d'affaires réalisé par Rungis Consultant, sur la base de l'avancement des travaux, s'est élevé en 2015 à 580 000 € et en 2016 à 2,41 M€.

²³ Par le biais de l'accord global de licence, le partenaire bénéficie de l'exclusivité et des atouts de la notoriété internationale de la marque RUNGIS, des services et des conseils du MIN, d'une intégration privilégiée dans le réseau international des plateformes de Rungis, de la certification des bonnes pratiques agroalimentaires et de la mise à disposition des systèmes d'information du MIN.

L'année 2017 a été marquée par une forte activité commerciale concrétisée par la signature de nombreux contrats : marché d'Almaty au Kazakhstan, avec un investisseur philippin MPIC (cofinancement de 600 000 € du Fonds d'étude et d'aide au secteur privé FASEP²⁴), au Bénin. Le chiffre d'affaires réalisé par Rungis Consultant s'est élevé en 2017 à 0,64 M€ (0,97 M€ prévus).

En 2018, les activités internationales se sont poursuivies avec un chiffre d'affaires de 2,16 M€. La SEMMARIS a cherché à structurer des « têtes de ponts » sur des zones de croissance estimées à fort potentiel, en Asie centrale sur les nouveaux corridors du commerce qui reprennent les routes de la soie (Kazakhstan qui représente un chiffre d'affaires total de 2,35 M€ dont 0,62 M€ en 2019, et Ouzbékistan), ou en Asie du sud-est (Vietnam et Philippines).

L'année 2019 s'annonçait dans la continuité de 2018 sur le plan financier avec de bonnes perspectives et un carnet de commandes de plus de 3 M€ d'études : au Vietnam (avec un financement FASEP de 415 000 €), en Egypte (étude stratégique de refonte du réseau national des marchés de gros égyptien soutenue par l'Agence française de développement, avec un financement de 700 000 € obtenu en 2020). Le chiffre d'affaires constaté de 1,46 M€ est finalement en retrait sur les prévisions, les activités internationales étant soumises à des aléas à la fois économiques, juridiques, administratifs, etc.

A l'issue de cette revue, il faut constater que l'activité de conseil à l'international n'est pas isolée dans les comptes, ce qui ne facilite pas la détection des chiffres d'affaires concernés. La structure ne dispose pas non plus d'autonomie, ce qui ne permet pas d'accéder aux éléments permettant de définir sa rentabilité, que le président définit en comité d'audit comme « importante ».

La comptabilité analytique de Rungis Consultant de 2011 à 2019 a donc été demandée mais est inexistante en 2017 en raison « d'évolution des collaborateurs au sein de la direction financière ». La Cour n'a eu l'information qu'en 2017, le retraitement et l'analyse des données n'ont pu être réalisés en raison de la faiblesse des effectifs qui y sont consacrés. Sous cette réserve, le tableau ci-après présente les coûts, directs et de structure, de la SEMMARIS. Sur la période 2011-2019 (hors 2017), le chiffre d'affaires cumulé hors 2017 est de 7,7 M€ pour une marge moyenne de 22 % :

Tableau n° 4 : Chiffre d'affaires du conseil à l'international de 2011 à 2019

K€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Chiffre d'affaires	167	304	350	301	585	2 407	967	2 166	1 452
Coûts	142	507	401	291	405	1 156		1 489	1 663
Résultat analytique	25	-203	-51	9	180	1 251		676	-211

Source : SEMMARIS

²⁴ Outil mis en place par l'Etat français visant à faire bénéficier les pays en développement, et en particulier les pays émergents, du savoir-faire des industriels et des ingénieries français (grands groupes et PME).

3.2 Le groupe SEMMARIS et la délégation de service public pour le MIN de Toulouse

3.2.1 Bureau Rungis International

Le groupe SEMMARIS n'a été constitué qu'à compter de l'exercice 2017 et a alors produit, pour la première fois, des comptes consolidés par intégration globale de ses filiales, l'une ancienne (Bureau Rungis International - BRI), les autres récentes (LUMIN'Toulouse, MIN Toulouse Occitanie (MIN TO) et Toulouse Logistique Urbaine - TLU, cf. *infra*). Le contrôle exclusif sur la BRI depuis 2001 et le dépassement des seuils prévus par le code de commerce²⁵ auraient dû conduire la SEMMARIS à produire des comptes consolidés bien avant 2017.

BRI est en effet une société civile immobilière (SCI) détenue à 100 % directement par la SEMMARIS depuis 2001. Cette filiale avait été créée par des investisseurs institutionnels dans les années 1970 pour la réalisation d'un programme de bureaux sur des terrains privés dont elle est propriétaire et, en 1981, la SEMMARIS, en substitution de l'ex-SAGAMIRIS, avait acquis 90 % des parts de cette SCI. BRI possède un ensemble immobilier constitué de 21 141,25 m² de bureaux et de réserves, totalement loué à la SEMMARIS pour un montant de 2,7 M€ en 2019. Le chiffre d'affaires de cette filiale qui ne dispose d'aucun moyen propre est d'ailleurs pour l'essentiel constitué des loyers perçus ; en outre, BRI bénéficie d'une avance à long terme consentie par la SEMMARIS et approuvée par son conseil d'administration qui s'élève, pour 2029, à 10,3 M€, afin de réaliser les travaux nécessaires à l'entretien des bâtiments et aux investissements.

La SEMMARIS ayant présenté BRI comme « transparente », ses résultats intègrent en conséquence ceux de la SCI, qui règle l'impôt sur les sociétés pour ses immobilisations. C'est aussi la raison pour laquelle, jusqu'en 2017, la société a fait le choix de ne pas produire de comptes consolidés, l'impact de la consolidation potentielle des actifs de BRI étant considéré comme « négligeable ».

²⁵ Les groupes de sociétés dépassant deux des trois seuils suivants ont l'obligation d'établir des comptes consolidés : chiffre d'affaires supérieurs à 48 M€, total du bilan supérieur à 24 M€ et effectifs supérieurs à 250.

Les flux financiers croisés entre la SEMMARIS et sa filiale sont présentés dans le tableau suivant :

Tableau n° 5 : Relations financières entre la SEMMARIS et la SCI BRI (en milliers d'€)

En milliers d'euros	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Côté BRI									
Loyers versés par la SEMMARIS à la SCI BRI (CA BRI)	2 401,3	2 521,6	2 637,1	2 592,6	2 570,1	2 559,1	2 572,1	2 638	2 693,7
Taxes foncières payées	481,8	499,6	498	504	515,4	549,5	547,2	548,5	534,8
Rémunération SEMMARIS sur avances	8	13	0,570	0,412	26	62	93	96	96
Résultat BRI	1 287,9	1 367	1 530	1 656,8	1 506,2	1 292,8	913,3	1 056,7	1 177,3
Bénéfices distribués	1 287,8	1 367	1 367	1 657	1 506,2	1 292,8	913,1	1 056,7	1 177,3
Investissements engagés			203	1 550	4 000	4 400	760	900	2 730
Côté SEMMARIS									
Avances consenties à la SCI BRI*	1 828,9	1 425,5	1 030,7	842,9	2 371,9	5 964,2	9 681,7	10 097,8	10 349,5
Rémunération en %	0,44	0,91	0,05	0,05	1,73	1,04	0,96	0,95	0,93
Loyers perçus par SEMMARIS sur occupants	3 357	3 340	2 630	2 610	2 670	2 900	3 180	3 200	3 620
Marge sur loyers	956	818	-7	17	100	341	608	562	926
En %	39,82	32,43		0,66	3,89	13,32	23,64	21,30	34,37
Travaux refacturés à la SCI BRI	31	140	34	1 554	3 999	4 037	500	283	140

*Note : les chiffres de l'année N représentent en fait le solde des prêts et avances consentis net des prêts et avances remboursés

Sources : Cour des comptes à partir des comptes sociaux et de divers documents fournis par la SEMMARIS

On peut effectuer plusieurs constatations sur la période :

- les revenus tirés des avances d'actionnaires sont faibles, les taux appliqués dépassant rarement 1 % (application du taux légal) ;
- en revanche, bien qu'elle supporte la totalité des charges d'entretien, le risque de vacance et la gestion des locaux, la SEMMARIS tire une marge confortable sur la différence entre loyers des bâtiments payés et perçus, cette marge lui servant à conforter ses résultats d'exploitation ;
- les loyers payés par la SEMMARIS à la BRI pour l'occupation de ses locaux sont l'unique résultat d'exploitation de la SCI ;

- le résultat de celle-ci est déterminé par la soustraction de quelques postes, les taxes foncières que la SCI règle pour ses immobilisations, la rémunération des avances de la SEMMARIS pour travaux et les travaux eux-mêmes, que la SEMMARIS lui refacture. La SCI ne dispose en effet d'aucun moyen propre, notamment en personnel ;

- l'intégralité des résultats de la BRI, toujours positifs, sert au versement de dividendes à son actionnaire unique, la SEMMARIS.

Les relations financières entre la société et sa filiale sont donc lucratives pour la première.

Compte tenu de la situation constatée qui masque mal la dépendance de la BRI, une solution permettant de simplifier les relations de la société et de la SCI pourrait être de dissoudre cette dernière puis d'intégrer son patrimoine à la société mère, ce qui permettrait d'éviter les mécanismes d'allers-et-retours de loyers et d'avances d'actionnaires. La SEMMARIS se dit disposée à étudier les incidences financières, juridiques et fiscales de cette recommandation.

Recommandation n° 3. (SEMMARIS - 2022) Dissoudre la filiale Bureau Rungis International et intégrer son patrimoine à la SEMMARIS.
--

3.2.2 Les conditions de l'engagement de la SEMMARIS dans la DSP du MIN de Toulouse

Positionné au cœur de la première région agroalimentaire de France (13 Md€ de CA) et de la ville à la plus forte croissance démographique française, le marché était en panne de croissance et d'attractivité et Toulouse Métropole a souhaité redynamiser sa gestion par un nouveau contrat de délégation de service public (DSP). La SEMMARIS estime que le MIN et la zone logistique attenante, dite « du dernier kilomètre », ont un fort potentiel : le Grand Marché regroupe 20 bâtiments sur 18 hectares et accueille 150 concessionnaires, 339 producteurs et 3 300 acheteurs ; 900 personnes y travaillent quotidiennement.

Soucieuse de faire fructifier son expérience dans un domaine parfaitement connu par elle, la SEMMARIS s'est portée candidate. Le projet a été finalisé lors du CA du 24 octobre 2016, pour une soumission à l'appel à la concurrence le 2 novembre. La commission de délégation de service public de Toulouse métropole s'est réunie le 7 novembre a décidé de retenir la candidature de la SEMMARIS, admise à présenter une offre. Trois séances de négociation ont été programmées en décembre.

Lors du CA du 7 mars 2017, le président est autorisé par voie électronique à remettre l'offre sous la forme suivante :

- taux de rentabilité interne (TRI) du projet global maintenu à 9 % ;
- création d'un consortium structuré en une holding (LUMIN'Toulouse, futur porteur de la DSP) constitué entre la SEMMARIS, Poste Immo et la Caisse d'Epargne Midi-Pyrénées ;

- investissement de 6,2 M€ à réaliser sur le MIN²⁶ et investissement de 28 M€ sur la zone logistique de Fondeville, conditionné à l'obtention de l'ensemble des autorisations administratives. La Poste doit s'engager à occuper 45 % des surfaces logistiques à construire ;
- le contrat de DSP précisera que les investissements de la zone de Fondeville constitueront des biens de retour et que le concédant aura l'obligation de reprendre les biens non amortis à l'issue de la concession, à minima à un prix égal à leur valeur nette comptable soit 11,5 M€ ; que le délégataire pourra fixer les tarifs et leur indexation dans le cadre d'une formule d'indexation qui combine des indices sectoriels, l'évolution des coûts d'exploitation et l'évolution de la performance des entreprises dans leur secteur ; que le concédant ne pourra s'opposer à la cession de la participation de la SEMMARIS dans la société délégataire sauf si le repreneur ne présente pas toutes les garanties professionnelles et financières pour assurer la gestion du service public, la continuité du service public et l'égalité des usagers ;
- sur la période de 22 ans prévue à compter du 1^{er} juillet 2017, la rémunération proposée au concédant sera composée d'un montant fixe de 30 000 € pour frais de gestion, de 100 000 € de redevance fixe et d'une redevance variable basée sur le chiffre d'affaires. La redevance variable annuelle sera calculée par paliers ;
- Toulouse Métropole devra garantir 80 % de la dette, ce qui générera une économie sur les conditions d'emprunts qui lui sera reversée. L'économie d'impôt sur les sociétés engendrée par la réforme du taux d'IS (28 % à partir de 2019 vs 33 %) sera reversée à Toulouse Métropole pendant la durée d'applicabilité de la loi de Finances 2017 ;
- à l'échéance de la « concession », et dans l'éventualité où le chiffre d'affaires global réalisé sur sa durée est inférieur à celui prévu dans le compte d'exploitation prévisionnel (annexe 16 du contrat), le concessionnaire s'engage à reverser 50 % de ce différentiel, avec un montant maximal de 6 M€ et un minimum garanti de 2 M€ sous forme de complément de redevance.

L'offre déposée le 23 mars a été adoptée par le conseil de Toulouse métropole le 13 avril et a donné lieu à nouvelle délibération du CA le 20 avril, avec quelques précisions :

- c'est seulement dans l'éventualité où le chiffre d'affaires global réalisé sur la durée de la concession serait compris entre 92 % et 100 % par rapport à celui prévu dans le compte d'exploitation prévisionnel que le concessionnaire s'engage à reverser proportionnellement ce différentiel, dans un montant maximal de 6 M€ et avec un minimum garanti de 2 M€ sous forme de complément de redevance, lui-même conditionné au versement par la collectivité de l'indemnité correspondant à la part non amortie du financement des ouvrages sur la zone logistique ;
- l'économie sur les conditions d'emprunts sera reversée à Toulouse métropole sous forme de redevance forfaitaire de 20 000 € annuels ;
- la SEMMARIS apporte sa garantie solidaire à hauteur de 5 M€ par un système de garanties et de contre-garanties complexe entre la future filiale, la société et le délégant.

²⁶ Les investissements pour les travaux de démolition et de construction s'échelonnent sur la période 2017-2019. Les investissements pour l'entretien et la maintenance représentent 838 000 €/an en 2017 et 2018, puis 751 000 €/an de 2019 à 2021, avant d'atteindre 312 000 €/an.

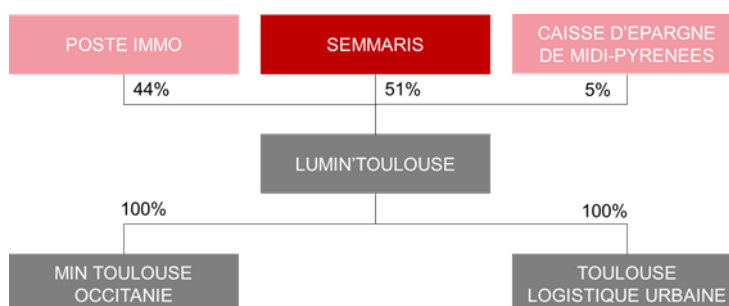
3.2.3 La constitution et l'organisation de LUMIN'Toulouse, filiale de la SEMMARIS pour ses 51 % de participation

La société LUMIN'Toulouse a été créée à la suite de l'attribution par le conseil de Toulouse Métropole pour une durée de 22 ans de la délégation de service public (DSP) portant sur le MIN de Toulouse et la zone logistique de Fondeyre à un groupement constitué pour la circonstance²⁷. Elle est détenue à 51 % par la SEMMARIS, à 44 % par la Poste Immo et à 5 % par la Caisse d'Épargne Midi-Pyrénées.

En vertu de l'article 17.2 du pacte d'associés, la SEMMARIS a en conséquence apporté 2,55 M€ au titre du capital constitutif de LUMIN'Toulouse (sur le total de 5 M€ réparti entre 4,5 M€ de prime d'émission et 500 000 € de capital social) ; s'agissant d'un groupement nouveau, la nécessité de la constitution d'une prime d'émission n'apparaît pas évidente, puisque ce montage financier est plutôt utilisé dans le cas d'une augmentation de capital. Pour financer les besoins immédiats de LUMIN'Toulouse, elle est également, selon l'article 17.2 ii du pacte, amenée à porter environ 3,7 M€ d'avances en compte courant d'associés²⁸.

LUMIN'Toulouse a été substituée à l'attributaire (le groupement) comme titulaire de la DSP ; elle est elle-même constituée de deux filiales sociétés par actions simplifiées (SAS) : MIN Toulouse Occitanie (MIN TO) est en charge de la gestion et l'exploitation du MIN et Toulouse Logistique Urbaine (TLU) est en charge de la gestion et l'exploitation de la zone LU, donc des entrepôts :

Schéma n° 1 : Groupement LUMIN'Toulouse



Source : SEMMARIS

Les règles de fonctionnement sont prévues à la fois dans les statuts et dans le pacte d'actionnaires qui régit l'organisation des décisions entre associés. La SEMMARIS, actionnaire majoritaire, dispose de cinq membres sur les neuf du comité stratégique chargé de la définition des orientations du groupement, de sa politique et de celle des filiales dans le respect des dispositions du pacte d'associés, qu'elle préside²⁹. Un PV de délibération est établi lors de

²⁷ Cette opération de concentration au sens des articles L. 430-3 et suivants du code de commerce relatifs à la concentration économique ont donné lieu à une décision favorable de l'Autorité de la concurrence (n° 17-DCC-89 du 23 juin 2017). L'avis souligne que, selon le pacte d'actionnaires présenté, l'accord de la SEMMARIS sera toujours requis pour adopter les décisions stratégiques au sein du comité stratégique.

²⁸ Un projet de convention était en cours de rédaction dans l'optique de le mettre à l'ordre du jour du Comité stratégique de LUMIN'Toulouse de fin mai 2021. Le taux retenu est de Euribor 3 mois (flooré à 0 %) + 1,00 %.

²⁹ Poste Immo désigne trois membres et la Caisse d'Épargne un seul.

chaque comité et signé par le président du comité et au moins un membre désigné par Poste Immo.

Ce pacte définit les modalités de prise des décisions en son point 2.5 :

- décisions ordinaires prises à la majorité simple des membres présents, réputés présents ou représentés ;
- décisions majeures prises à la majorité des 2/3 des membres présents, réputés présents ou représentés (validation des plans d'affaires, budgets de fonctionnement, tout investissement de plus de 500 000 €, tous participations, accords ou partenariats, acquisition ou cession d'actifs, développement de la DSP au-delà de ses limites territoriales, emprunt ou prêt, types de garanties, modification de la DSP, sens de certains votes du président de la holding, etc.).

Les investissements (environ 34 M€ : 6,2 M€ sur le MIN et 28 M€ sur la zone LU), l'adoption du budget et des comptes relèvent donc obligatoirement de la compétence du comité stratégique ; ils doivent respecter le contrat de DSP si bien qu'en cas de modification de programme, la demande d'avenant doit être présentée pour adoption à la collectivité Toulouse Métropole. Il faut également signaler que l'intégralité des bénéfices est reversée aux associés, tout abondement aux réserves légales et facultatives une fois déduits.

Le président reçoit une rémunération déterminée par la collectivité des associés (10 000 € bruts annuels en vertu de l'article 21 des statuts) et assume la direction générale de la société (statuts, points 13.5 et 13.6). Il est assisté de deux directeurs généraux délégués, l'un chargé de superviser l'activité du MIN de Toulouse qu'il désigne en qualité d'actionnaire majoritaire (en fait le directeur général-adjoint de la SEMMARIS), l'autre chargé de superviser l'activité de la zone logistique désigné par Poste Immo.

3.2.4 Les premières difficultés d'exécution de la DSP

Un point de situation sur le groupement LUMIN'Toulouse a été fait par son président lors du CA du 28 septembre 2017. La DSP avait pris effet, le comité stratégique avait été constitué et s'était réuni le 7 septembre avant de présenter officiellement les feuilles de route des deux filiales à l'occasion d'une conférence de presse.

Le groupement constate à cette occasion des données nouvelles entre la transmission du dossier de consultation des entreprises (DCE) et le début de l'exploitation risquant d'entraîner une dégradation du chiffre d'affaires au moins en début de concession : embauche de salariés, sorties de bâtiments qui étaient jusque-là loués par Toulouse Métropole, obsolescence des outils et logiciels informatiques essentiels à la gestion du MIN. Le groupement avait de son côté tenu ses engagements quant aux déroulés des travaux et mises aux normes. Sur la partie MIN, un assistant à maître d'ouvrage avait été retenu pour la partie bâtiments et les appels d'offres lancés pour les mises aux normes urgentes et changement du contrôle d'accès. Parallèlement à cette politique de développement, un chantier d'amélioration des pratiques avait été lancé sur les procédures d'achats, la gestion des stocks, la comptabilité analytique.

L'avenant n° 1 du 27 février 2019 prend effectivement en compte des modifications de programme, délimite correctement le périmètre (le bâtiment dit « Métier de la bouche » en est exclu car il fait partie d'un bail à construction et ne peut pas être inclus dans le périmètre de MIN, d'autres emprises en sont également exclues pour permettre l'aménagement de quais pour

les bus de desserte), adapte la grille tarifaire, précise les modalités de constitution des provisions pour gros entretien et renouvellement ; il ne modifie toutefois pas le montant d'investissements prévu sur le MIN, toujours chiffré à 6 193 000 €.

Le comité stratégique s'est de nouveau réuni le 20 novembre 2017 afin d'échanger sur le plan d'affaires. A la suite des discussions, il a été convenu de retenir deux hypothèses concernant le TRI : une haute à 8,31 %, taux issu de la signature de la DSP, et une basse à 7,01 %, minimum plancher acceptable pour le groupement. Il est précisé que ce taux n'a aucune incidence sur le programme de financement, puisqu'il a pour seul intérêt d'indiquer un objectif minimal raisonnable qui reste un bon rendement global, le TRI sur la partie MIN avoisinant les 20 %. C'est le taux de 7,01 % qui est actuellement présenté par la SEMMARIS, qui s'en félicite bien que le CA ait conditionné le dépôt de l'offre à un taux de 9 %.

Ces deux hypothèses sont en effet inférieures aux taux évoqués lors du dépôt de l'offre. La DSP devra donc être examinée à plus long terme afin de déterminer si les hypothèses économiques initiales étaient tenables et si, surtout, le manque de rentabilité de la zone logistique n'est pas susceptible de pénaliser l'ensemble du montage. Celui-ci peut se montrer défavorable pour la société, actionnaire majoritaire de la holding participant à 100 % dans les deux sociétés filiales, dans la mesure où l'équilibre financier global du projet est le même pour le groupement et pour la SEMMARIS. Le taux de rentabilité interne (TRI) avant impôts sur lequel la décision de poursuivre l'opportunité s'est fondée était disproportionné selon les filiales : important pour le MIN lui-même (24 % envisagés initialement), mais aucune rentabilité n'était calculable pour la zone sous responsabilité Poste Immo sur la durée prévue.

La question se serait posée avec beaucoup moins d'acuité si la société n'avait participé qu'au redressement du MIN de Toulouse, soit avec une filiale dédiée uniquement à cet objet, soit directement par utilisation de sa licence de savoir-faire comme elle l'a fait pour d'autres MIN de France. Dans cet ordre d'idées, il faut observer que LUMIN'Toulouse a contracté en juin 2018 un crédit à long terme d'environ 24 M€ en deux tranches afin de financer son plan d'investissement, les prêteurs se trouvant être la Banque postale et la Caisse d'Épargne elle-même. Il faut toutefois observer que les besoins d'endettement sont plus massifs pour la zone du dernier kilomètre, dont le directeur délégué n'est pas nommé par la SEMMARIS, que pour le MIN ; en outre, la SEMMARIS a dû accepter le nantissement des créances et le nantissement des comptes titres, les cessions Dailly, le compte de réserve de la dette, afin de garantir l'obtention du crédit par LUMIN'Toulouse.

Enfin, un avenant n° 2 a été préparé à la suite de la délibération de Toulouse métropole du 22 octobre 2020 afin d'adapter les travaux de réalisation à la crise sanitaire et d'accompagner les professionnels. Une réduction de redevance de 160 000 € doit en particulier servir de support à un dispositif de soutien co-piloté avec LUMIN'Toulouse.

La SEMMARIS a fait valoir auprès de la Cour que les résultats financiers de LUMIN'Toulouse sont en forte croissance. Entre 2018 et 2020, le chiffre d'affaires a progressé de 4,6 % en moyenne annuelle pour atteindre 7,2 M€ en 2020 contre 6,6 M€ en 2018. L'EBE est passé de 1,3 M€ en 2018 à 2,2 M€ en 2020, soit une croissance moyenne annuelle de 29 %.

3.3 Le document d'orientation de 2019

Quatre chantiers de travail ont été identifiés par les services de la SEMMARIS afin de lui trouver de nouvelles sources de croissance et de garantir au MIN de Rungis une pérennité à long terme : (i) la densification et la diversification du périmètre dans les murs du MIN de Rungis, objet des investissements du plan Rungis 2025 ; (ii) les nouveaux axes pour une croissance plus forte de la SEMMARIS hors les murs ; (iii) le développement des activités en région ; (iv) le développement des activités à l'international.

Dans le PV du CA du 2 octobre 2019, le président ne revient que sur les chantiers les plus novateurs - les propositions propres à l'activité du MIN dans les murs s'inscrivant dans la continuité des développements de la feuille de route de Rungis 2025 -, à savoir (i) la proposition d'extension du MIN à proximité immédiate de Rungis, en particulier l'acquisition de foncier tel que le secteur des entrepôts et des industries agro-alimentaires (zone SENIA), qui selon le PV a emporté l'approbation unanime des administrateurs³⁰ ; (ii) la proposition de créer une annexe au nord de l'Ile- de-France pour y développer principalement des activités de logistique sur le site de Gonesse, qui a également fait l'objet d'une approbation générale nonobstant un souhait des grossistes, de la ville de Paris et de l'Etat de travailler l'articulation des activités de Gonesse et de Rungis ; (iii) s'agissant des pistes de développement en région, la réitération de l'opération effectuée à Toulouse dans un autre MIN de France, ou même la gestion directe d'un de ces marchés. Ces perspectives seraient des leviers de croissance indispensables à la pérennisation du modèle de Rungis à long terme qu'il ne faut pas laisser à des concurrents potentiels ; il faudrait donc aller plus loin que la simple poursuite de l'activité traditionnelle et pousser le développement hors les murs, anticiper ces projets de moyen- long terme (annexe Nord), et saisir les opportunités foncières à proximité de Rungis comme les opportunités en région et à l'international dès qu'elles se présentent.

Les différents projets sur la zone SENIA

Le développement sur la zone SENIA est certainement celui qui pose le moins de problèmes de fond quant à la nature de la mission de la SEMMARIS, étant donné qu'il s'agit d'une partie (25 ha) des terrains de la zone B du MIN (120 ha) qu'elle a récupérés lors de l'absorption de la SAGAMIRIS et situés à proximité immédiate de la zone A. Toutefois, non seulement cette opération exige un reclassement des 25 ha de la zone B à la zone A par décision réglementaire (passage au marché de gros), mais une autre partie de cette zone aux qualités urbaines dégradées est l'objet de projets qui ont fait resurgir des problèmes juridiques anciens.

L'établissement public d'aménagement Orly-Rungis-Seine amont (EPA ORSA), responsable de l'aménagement de 85 ha de la zone classée opération d'intérêt national (OIN) en 2007, souhaiterait ainsi accompagner la création de la gare de la ligne 14 du Grand Paris express sur le site Pont de Rungis par une opération d'aménagement combinant fonctions résidentielles, équipements publics et intensification de l'activité économique, décidée en CA de l'EPA ORSA le 12 juillet 2018 ; ce projet trouve place dans la valorisation du sud de Paris autour des infrastructures de l'aéroport d'Orly et du MIN de Rungis, tout en remédiant aux dégradations urbaines constatées sur la zone B du MIN (projet Grand Orly). Cette opération se heurte toutefois au règlement du lotissement de la zone B, incompatible avec le déploiement d'un projet urbain de ce genre et qui, en outre, fait dépendre tout aménagement de

³⁰ Les représentants des grossistes préféreraient cette hypothèse à celle de la création de l'Annexe nord à laquelle ils ne sont pas attachés.

l'agrément de la SEMMARIS. Dans l'attente d'une solution juridique sûre, un protocole d'accord a donc été signé le 10 mars 2020 entre le préfet du Val-de-Marne, les maires de Thiais et d'Orly, le président de la SEMMARIS et le directeur général de l'EPA ORSA afin de trouver une solution mutuellement avantageuse :

- obtenir l'accord de la SEMMARIS pour la modification ou la suppression du règlement de lotissement sur la zone du projet d'aménagement urbain ;
- en même temps régler la question de la nature de la décision réglementaire (arrêté interministériel ou décret) nécessaire au reclassement des terrains de la zone B utiles à la SEMMARIS.

Le conseil d'administration du 28 novembre 2019 a permis un débat sur diverses orientations, après que la représentante du commissaire à l'aménagement ait rappelé que la SEMMARIS conserve un fondement public en dépit de sa forme de société anonyme, qu'elle a été créée par décret pour gérer le MIN sur une zone qui lui est affectée par l'Etat, et que si elle acquiert de nouveaux terrains il faudra se poser la question de leur affectation et donc de leur régime juridique. La question cruciale reste celle des moyens non seulement juridiques, mais aussi financiers, dont la société peut disposer pour remplir les objectifs dans le cadre de la stratégie qui devrait lui être assignée par l'Etat.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La SEMMARIS s'est lancée depuis longtemps dans des projets internationaux, qui ont changé de nature pour privilégier la licence de savoir-faire, lucrative et moins risquée que certaines joint-ventures.

Elle valorise également son savoir-faire en Europe et en France, le dernier exemple en date étant celui du MIN de Toulouse. Toutefois, dans ce cadre, elle a plutôt répondu à la DSP en choisissant la constitution d'un groupe avec deux partenaires en DSP la gestion du marché lui-même et de sa zone logistique. La rentabilité étant très faible pour la zone, il est légitime de s'interroger sur l'avantage procuré dans ce contexte à la SEMMARIS, qui aurait pu se contenter d'apporter assistance au seul marché de gros.

Dans tous les cas, la diversification des activités de la SEMMARIS ne peut avoir pour conséquence de mettre en péril la situation financière du groupe au sein duquel sont comptabilisés les intérêts de l'Etat dans le cadre du MIN de Paris-Rungis.

4 UNE FONCTION FINANCIÈRE ET COMPTABLE STRUCTURÉE, UNE SITUATION PATRIMONIALE PREOCCUPANTE

4.1 Une fonction financière et comptable structurée

4.1.1 Une organisation financière stabilisée

La direction financière, rattachée au président directeur général de la société, comprend, au 1^{er} janvier 2021, 17 collaborateurs. Elle est composée d'un service comptable³¹ et d'un service de la performance et du contrôle de gestion³², l'ancienne direction de la performance et du contrôle de gestion, créée en 2014, ayant été rattachée en 2019 à la direction financière.

Concernant les outils informatiques, le logiciel comptable n'a pas changé sur la période (Talentia). En revanche, un appel d'offres a été lancé fin d'année 2020 pour le renouveler avec une cible de mise en production au premier semestre 2022. D'autre part, en 2019, la SEMMARIS a fait le choix de basculer la gestion des dépenses sur un logiciel dénommé « ULIS », en remplacement du logiciel « MAGIC » qui n'était utilisé que par certains services. La mise en production de cet outil et son déploiement à l'ensemble des services a été réalisé début 2020.

Le principal événement affectant les comptes de la SEMMARIS est le prolongement de la mission de la SEMMARIS jusqu'au 31 décembre 2049. Les autres événements financiers notables sont la résiliation anticipée du contrat de la joint-venture Shanghai Rungis Market Management, la mise en œuvre du plan d'investissements « Rungis 2015-2025 », la reprise de la gestion du MIN de Toulouse en 2017, l'évolution en 2018 de l'actionnariat de la SEMMARIS avec l'entrée au capital de Crédit Agricole Assurances et la crise sanitaire en 2020 conduisant la SEMMARIS à procéder à des abandons de créances pour les entreprises les plus affectées financièrement.

Les comptes annuels de la SEMMARIS sont établis conformément aux dispositions de la législation française, aux principes et méthodes comptables définis par le plan comptable général (PCG), tels que présenté par le règlement n° 2014-03 de l'autorité des normes comptables (modifié par le règlement n° 2015-06 du 23 novembre 2015). Conformément au code de commerce et au PCG, les principes généraux sont appliqués, notamment les principes de prudence, de permanence des méthodes, d'indépendance des exercices, d'importance relative, de continuité d'exploitation et de bonne information. Durant la période contrôlée, les comptes sociaux de la SEMMARIS ont été certifiés par les commissaires aux comptes sans réserve.

³¹ Le service comptable comprend une cheffe comptable, un adjoint à la cheffe comptable, cinq collaborateurs pour la comptabilité fournisseurs, quatre collaborateurs pour la comptabilité clients et deux collaborateurs pour la trésorerie.

³² Le service performance et contrôle de gestion comprend une cheffe de service et un collaborateur.

En outre, les comptes consolidés du groupe SEMMARIS ont été certifiés depuis 2017 par les mêmes commissaires aux comptes sans réserve. Les comptes consolidés sont établis selon la réglementation comptable française, et plus particulièrement en conformité avec le règlement CRC 99-02 du comité de la réglementation comptable. Compte tenu des incidences importantes sur les immobilisations notamment, la société n'a pas souhaité utiliser les normes internationales (IFRS) pour la production des comptes consolidés. Elle n'a pas non plus opté pour la réévaluation des actifs corporels et financiers, prévue par le règlement CRC 99-02 mais non obligatoire. Cela aurait pourtant été l'occasion d'évaluer les biens immobilisés à leur juste valeur (ou valeur d'utilité) et de donner ainsi aux actionnaires une image du patrimoine de l'Etat plus conforme à la réalité du marché immobilier. En effet, les biens inscrits à l'actif du bilan étant valorisés à leur coût d'acquisition (ou coût historique), certains d'entre eux ont d'ores et déjà une valeur nette comptable faible voire nulle. La SEMMARIS a fait valoir lors de la contradiction qu'il ne s'agit pas d'une obligation comptable, et que cette possibilité n'est utilisée que par les entreprises en difficulté financière. En revanche, la direction du budget a indiqué que l'Etat, par l'intermédiaire du CGEFI, doit se doter des moyens de veiller à ses intérêts, notamment patrimoniaux et étudier la pertinence de la valorisation des biens immobiliers inscrits à l'actif du bilan à leur coût historique.

Enfin, au cours de la période, il n'y a pas eu de changement de méthode comptable et la société n'envisage pas de procéder à des changements dans un avenir proche.

4.1.2 Le contrôle de gestion et la gestion des risques financiers

Le service performance et contrôle de gestion qui comprend deux agents, est en charge de la comptabilité analytique, du budget et des révisions budgétaires, du plan d'affaires et de l'analyse des projets d'investissement. Il élabore, par ailleurs, des tableaux de bord permettant le suivi de certains indicateurs : le taux d'occupation, le chiffre d'affaires, l'excédent brut d'exploitation, les investissements du domaine concédé et le recouvrement des clients, ce qui compte tenu des moyens humains dont dispose ce service paraît ambitieux.

Par ailleurs, la SEMMARIS a progressivement mis en place des dispositifs de contrôle interne pour maîtriser les processus qu'elle met en œuvre et s'assurer que les risques sont maîtrisés. La directrice des affaires juridiques et générales et de la compliance, maintenant rattachée hiérarchiquement au président, bénéficie d'une position transversale sur l'ensemble des directions « métier » de la société.

Le contrôle interne se matérialise par l'existence de méthodes, de règles et de procédures et concerne l'ensemble des collaborateurs de la SEMMARIS. Ainsi, la société a formalisé des guides de procédures internes relatifs notamment aux achats, aux marchés, aux occupations du domaine public, aux déplacements et à la politique en matière de cadeaux et d'invitation. Un contrôle externe est réalisé par les commissaires aux comptes qui examinent une ou deux procédures par an et présentent leurs recommandations au comité d'audit.

En outre, la société a élaboré une première carte des risques en 2014, actualisée en 2019, dans le cadre de la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (« loi Sapin »). La carte des risques décrit

pour les différents processus³³ les risques bruts, les contrôles mis en place, les risques résiduels et éventuellement les actions de maîtrise des risques. À partir de cette carte, on peut conclure qu'il n'existe pas de risque résiduel présentant une probabilité d'occurrence très élevée et que très peu de risques résiduels présentent une probabilité d'occurrence élevée. La société indique qu'un code de conduite intégrant des procédures d'alerte en cas d'infraction et des contrôles associés est en cours de mise en place.

À ce stade, la démarche de maîtrise des risques, qui n'intègre pas les filiales de la SEMMARIS, reste perfectible. Ni la carte des risques, d'ailleurs incomplète, ni le plan d'action ne sont actualisés chaque année et présentés au conseil d'administration. À titre d'exemple, les risques liés au défaut de surveillance des comptes sont, selon la société, inexistantes ou faibles alors que de nombreuses anomalies comptables ont été constatées sur toute la période (cf. *infra*). En outre, rien ne pallie la faiblesse des procédures comptables des filiales de la société, si bien qu'aucun risque financier n'a été recensé dans ce domaine (cf. 3.) ainsi que dans celui des systèmes d'information alors que le déploiement, en 2020, du nouveau logiciel de gestion des dépenses « ULIS » pourrait engendrer des risques liés au déversement des informations dans le logiciel comptable. Le plan d'action de maîtrise des risques est également perfectible : il n'identifie ni les acteurs ni le calendrier de mise en œuvre des actions de maîtrise des risques. La direction du budget souligne que la société devrait être en mesure de mettre à jour annuellement sa carte des risques et que l'intervention du CGEFI devrait permettre de diffuser les bonnes pratiques en matière comptable et financière.

À l'avenir, l'approche par les risques devra se fonder sur une solide documentation des processus comptables et financiers et sur un dispositif d'identification et d'évaluation des risques performant et susceptible de mieux cibler les actions de maîtrise des risques. En outre, cette démarche devra être davantage orientée vers la mesure de l'efficacité des actions mises en œuvre et les comptes rendus devront porter sur le groupe SEMMARIS dans son ensemble. Enfin, les dispositifs de contrôle interne devront faire l'objet d'une évaluation interne régulière.

Recommandation n° 4. (SEMMARIS - 2022) : Intégrer les filiales dans la démarche de contrôle interne, s'assurer que les risques pouvant avoir une incidence sur les comptes font l'objet d'un plan d'action et informer chaque année le conseil d'administration de l'efficacité du contrôle interne.

4.1.3 Une harmonisation des redevances selon la nature des contrats à poursuivre

Depuis le dernier contrôle de la Cour des comptes³⁴, les droits d'occupation du domaine reposent toujours sur deux types de contrats (concession ou précaires) avec, toutefois, une diminution des contrats précaires au bénéfice des contrats de concession, comme le recommandait la Cour. En revanche, la politique tarifaire des redevances perçues par la

³³ Les processus présentés dans la carte des risques sont : Achats (passation des marchés publics), délivrance des titres d'occupation du domaine public, ressources humaines (recrutement, rémunération), international, relations publiques, comptabilité et politique en matière de cadeaux et d'invitations.

³⁴ Qui avait donné lieu à la recommandation n° 2 : « Limiter le recours aux contrats d'occupation précaire et simplifier la tarification. Avoir une tarification cohérente avec les résultats de la comptabilité analytique ».

SEMMARIS, qui comprend deux catégories de tarifs (homologués ou indexés), n'a pas encore suffisamment évolué. Les redevances homologuées, principalement pour les concessions, représentent, en 2019, 76 % des redevances perçues par la société. Elles concernent majoritairement le marché physique. Les redevances indexées, majoritairement pour les contrats précaires, sont minoritaires. Elles concernent toutes les activités annexes ou connexes au marché (accessoiristes, banques, zone de bureaux, centre administratif et une partie des entrepôts). Ces redevances varient en fonction de l'évolution de l'indice du coût de la construction, publié par l'INSEE. En outre, pour des cas précis, la SEMMARIS a créé une redevance spécifique afin d'accompagner la mise en place de certains dispositifs (protection et sécurité du site de Rungis, innovation technologique et digitalisation du marché). Dans le cadre de la digitalisation du marché³⁵, le conseil d'administration du 20 avril 2017 a approuvé la création d'une redevance digitale de 45 € par mois (soit 540 € par an).

Les tarifs et les redevances perçues par la SEMMARIS font l'objet, chaque année depuis 2017, d'une approbation par le préfet, comme les textes le prévoient³⁶. Si la fixation initiale des tarifs tient en partie compte des investissements opérés par la SEMMARIS, leur évolution annuelle est ensuite déterminée par les rapports de force au conseil d'administration, avec la sur-représentation des grossistes dans la négociation tarifaire. Le niveau des tarifs pratiqués est totalement décorrélé de la réalité économique du marché immobilier, les terrains du MIN étant mis à disposition de la SEMMARIS à titre quasi gratuit.

Depuis 2011, les redevances homologuées et les charges refacturées aux opérateurs du marché progressent respectivement de 42 % et de 23 % (cf. annexe n° 4) compte tenu de l'effet volume lié aux nouvelles constructions. En revanche, les redevances indexées progressent peu sur la période ; leur quasi-stabilité s'explique principalement par la transformation de contrats précaires en traités de concession qui sont, le plus souvent, soumis à des tarifs homologués.

Depuis 2014, la SEMMARIS a mis en place, à partir de sa comptabilité analytique, de nouvelles règles de refacturation des charges aux opérateurs du marché³⁷. Ces nouvelles règles ont pour objectif de réduire progressivement l'écart entre les charges supportées par la société et les charges refacturées aux opérateurs du marché. On constate, à partir du résultat analytique de 2019 (cf. annexe n° 4), que les secteurs de la marée et des quais ferroviaires présentent un déficit global de 1,8 M€ correspondant à la différence entre le chiffre d'affaires et les coûts supportés par la SEMMARIS (droits d'occupation et charges). En 2014, le déficit, estimé par la SEMMARIS à 6 % sur les charges refacturées, concernait principalement les secteurs de la marée, de l'horticulture et de la décoration. En 2019, la situation s'est nettement améliorée puisque le déficit a été réduit à 1,2 % sur les charges refacturées et à 1,9 % sur les droits d'occupation. Les efforts doivent être poursuivis afin, qu'à l'avenir, le recours aux contrats précaires devienne une exception et que la tarification soit simplifiée et tende vers une couverture complète, par secteur d'activité, des charges supportées par la SEMMARIS.

Suite à la décision du conseil d'administration du 20 avril 2017, le président de la SEMMARIS a la faculté d'accorder, sous conditions, des réductions temporaires de loyer de 25 % à 75 % aux entreprises en difficulté économique. Toutefois, ces dérogations tarifaires

³⁵ Péages, fibre optique et Rungis Accueil.

³⁶ L'article L. 761-3 du code de commerce dispose que « le tarif des redevances perçues auprès des titulaires d'autorisation d'occupation ou des autres formes de contribution des usagers du marché à son fonctionnement est établi par le gestionnaire et approuvé par le préfet ».

³⁷ La SEMMARIS facture aux opérateurs une prestation complète qui inclut des achats, et/ou des charges externes et des coûts internes de gestion.

mériteraient d'être formalisées afin de préciser les modalités et les conditions d'attribution de ces avantages économiques aux opérateurs du marché. En outre, conformément à la charte de bonnes pratiques de juin 2020, la SEMMARIS a mis en place des mesures de soutien exceptionnelles qui consistent à suspendre temporairement le paiement des redevances pour les entreprises fortement impactées par la crise sanitaire. En contrepartie, elle a bénéficié, en 2020, d'un prêt garanti par l'État de 30 M€, remboursé totalement en juin 2021.

Par ailleurs, la recommandation n° 4 du rapport précédent préconisait de supprimer la cotisation perçue par la SEMMARIS pour le compte des sociétés anonymes GREFEL et SOGERIS créées en 1978, l'une pour étudier toute mesure de nature à faciliter la mise en œuvre de la restructuration et l'autre pour gérer le fonds de restructuration du secteur des fruits et légumes (le reliquat du fonds était d'environ 5 M€ en 2011). Le rapport indiquait que les missions initiales de restructuration du GREFEL et de la SOGERIS étaient sans objet et que ces sociétés gérées par les professionnels du marché ne servaient plus que de caisses pour des investissements privés ; la régularité juridique d'une cotisation au profit de ces sociétés, rendue obligatoire par un arrêté du préfet du Val-de-Marne du 29 mars 1978 et gérée par la SEMMARIS, était très incertaine. La société envisageait alors de mettre fin à ce mécanisme.

En lieu et place d'une suppression, la SEMMARIS a fourni la convention du 28 juillet 2015 entre les trois parties pérennisant le système antérieur, mais cette fois avec rémunération de la société pour le service rendu. Il est donc proposé de réitérer la recommandation antérieure.

Recommandation n° 5. (Préfet du Val-de-Marne, SEMMARIS - 2022) Abroger l'arrêté du 29 mars 1978 et mettre fin au système de perception de cotisations par la SEMMARIS pour le compte du GREFEL et de la SOGERIS.

4.2 Une situation économique favorable, une situation patrimoniale préoccupante

Sur la période contrôlée, l'audit des comptes de la SEMMARIS a été effectué par les cabinets suivants : KPMG Audit pour les exercices 2011 à 2018, Jean Pierre Tomsin pour l'exercice 2011, Cailliau Dedout et Associés pour les exercices 2012 à 2019 et Ernst & Young Audit pour l'exercice 2019. Les commissaires aux comptes ont certifié, sans réserve, les comptes sociaux comme les comptes consolidés.

4.2.1 Une information comptable insuffisante

L'examen des états financiers de 2019 a permis de mettre en évidence que l'utilisation de certains comptes ne se fait pas dans le sens recommandé par la réglementation comptable. Il s'agit de comptes fournisseurs (comptes 401, 404 et 408) comptabilisés à l'actif du bilan pour un montant de 297 553 € et de comptes clients (comptes 411 et 416) enregistrés au passif du bilan pour un montant de 1 167 759 €. Par ailleurs, la comptabilisation des travaux de voirie en charges et non en immobilisations a conduit à un redressement fiscal, en 2016, de 0,7 M€. En outre, le solde du compte 409120 « avances versées sur immobilisations » n'a jamais été

comptabilisé en fin d'exercice dans un compte 238 d'immobilisations en cours et certains comptes de reprise de résultat présentent, en fin d'exercice, des soldes contraires à la réglementation comptable³⁸. Un rapprochement, en fin d'exercice, entre la balance et les états financiers (bilan, compte de résultat) et des contrôles de cohérence sur le classement, le solde des comptes et les imputations comptables auraient permis de corriger la plupart des défauts constatés dans les comptes de la société.

Concernant les immobilisations concédées, la Cour a constaté que la prolongation de la mission de la SEMMARIS jusqu'en 2049 a eu, notamment, pour effet de transférer des biens non renouvelables en renouvelables et ainsi de comptabiliser à l'actif des amortissements techniques qui ne l'étaient pas auparavant, sans que ces modifications aient donné lieu à l'établissement de comptes *pro forma* sur les exercices précédents, comme le prévoit la réglementation ; la société estime que ce n'est pas obligatoire et les « trois notes de l'annexe du rapport financier de 2015 »³⁹ leur paraissent « suffisantes ». Pourtant, au vu des enjeux significatifs de ces transferts d'immobilisations (130,6 M€) et des amortissements associés, l'établissement de comptes *pro forma* aurait permis d'assurer une comparabilité avec les exercices précédents. De plus, la durée d'amortissement de certains biens, modifiée à cette même occasion, pouvait, parfois, dépasser les limites fixées par la réglementation comptable (cf. 4.2.3.1), sans que ces changements ne soient justifiés par des dépenses ultérieures venant augmenter le niveau de performance initial des biens. Les reports réguliers de la date d'échéance de la mission de la SEMMARIS constituent un obstacle à la permanence des méthodes comptables. Par ailleurs, des terrains et constructions, comptabilisés à l'actif du bilan pour un montant, en fin 2019, de 64 138 € (en valeur brute), seraient, selon la SEMMARIS, des biens propres. Or, en l'absence de transmission à la Cour de document de propriété, il n'est pas possible de vérifier le bien-fondé de l'inscription à l'actif du bilan de ces biens et de leur valorisation.

En méconnaissance d'une obligation légale⁴⁰, la SEMMARIS ne dispose pas d'un inventaire physique détaillé des biens immobilisés mis à jour chaque année, et les commissaires aux comptes n'ont jamais fait de réserves à ce sujet. Elle indique que « *conformément à la réglementation comptable, l'inventaire physique n'est pas réalisé chaque année* » ; en revanche, la SEMMARIS et les commissaires aux comptes ont précisé que « *la société effectue régulièrement des inventaires physiques des immobilisations avec l'aide du cabinet Roux (en 2015 et en 2020)* ». De surcroît, en l'absence de rapprochement entre le tableau des immobilisations et les états financiers, des écarts⁴¹, d'un montant global de 71 581 €, ont été constatés au 31 décembre 2019.

³⁸ Le compte 119 « report à nouveau débiteur » présente un solde créditeur de 6,8 M€ en 2018 et de 10,2 M€ en 2019. Le compte 409160 « fournisseurs avances et acomptes versées » présente un solde créditeur de 52 993 € en 2011, de 56 670 € en 2013 et de 55 248 € en 2014. Le compte 641401 « indemnités journalières » présente chaque année un solde créditeur.

³⁹ La note 3.1 « Principes » est reprise chaque année à l'identique afin de définir la notion d'amortissements de caducité et indiquer les durées d'amortissement technique. Les notes 5.2 et 5.3 sont les tableaux d'évolution de la valeur brute des immobilisations corporelles et de variation des amortissements.

⁴⁰ L'article L. 123-12 du code de commerce prévoit que « *toute personne physique ou morale ayant la qualité de commerçant doit contrôler par inventaire, au moins une fois tous les douze mois, l'existence et la valeur des éléments actifs et passifs du patrimoine de l'entreprise. Elle doit établir des comptes annuels à la clôture de l'exercice au vu des enregistrements comptables et de l'inventaire* ».

⁴¹ Ces écarts concernent le compte 218310 « matériel informatique » (1 875 €) et le compte 218450 « œuvres d'art » (69 706 €).

En conséquence, des travaux complémentaires devront être réalisés afin de mettre en adéquation la durée d'amortissement de l'ensemble des biens avec leur durée d'utilisation effective, en veillant au respect des limites définies par la réglementation comptable. La SEMMARIS devra également mettre en place un inventaire physique des biens comptabilisés à l'actif de son bilan, régulièrement actualisé, et procéder, chaque année, au rapprochement de cet inventaire avec les états financiers de la société, afin d'assurer la fiabilité des montants comptabilisés à l'actif du bilan.

La DIE souscrit pleinement à la recommandation de la Cour, en ajoutant qu'il s'agit d'un enjeu plus global de qualité des comptes de l'Etat ; elle estime que les données d'inventaire dont elle dispose semblent malaisées à interpréter pour déterminer les conditions d'occupation et le contrôle comptable des terrains domaniaux recensés. Elle envisage la constitution d'un groupe de travail qui associerait, outre les autres services intéressés de la DGFIP, le ministère de la agriculture et la société concessionnaires, aux fins de fiabilisation de l'inventaire.

La Cour rappelle que l'absence d'inventaire physique établi régulièrement est constitutive d'une irrégularité comptable.

Recommandation n° 6. (SEMMARIS - 2022) Etablir un inventaire physique de l'ensemble des biens comptabilisés à l'actif du bilan et procéder régulièrement à son actualisation et à son rapprochement avec les états financiers.

4.2.2 Une situation économique favorisée par l'absence de redevance

Entre 2011 et 2019, les produits augmentent de manière plus importante que les charges. La progression est de 27,4 % (soit + 28,4 M€) pour les produits et de 23 % (soit + 21,8 M€) pour les charges (cf. annexe n° 3). Cependant, en 2015, la prolongation de la mission de la SEMMARIS jusqu'en 2049 et le plan d'investissements Rungis 2025 ont des conséquences significatives sur les produits et charges d'exploitation notamment, rendant ainsi difficile la comparaison avec les exercices précédents.

4.2.2.1 Une rentabilité croissante

Tableau n° 6 : Evolution des indicateurs économiques

<i>En M€</i>	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Chiffre d'affaires (CA)	91,6	93,8	97,1	100,6	104,6	108,0	111,3	116,4	121,1
Valeur ajoutée (VA)	53,2	56,2	58,4	61,3	64,3	68,5	72,2	76,3	79,8
Excédent brut d'exploitation (EBE)	35,8	36,9	39,0	42,0	44,6	47,2	50,2	53,2	54,9
EBE / CA	39,1 %	39,3 %	40,1 %	41,8 %	42,6 %	43,7 %	45,1 %	45,7 %	45,3 %

Sources: Cour des comptes à partir des comptes sociaux et des documents de la SEMMARIS

En 2019, le chiffre d'affaires de la SEMMARIS s'établit à 121,1 M€, soit une hausse de 4,1 % par rapport à 2018 (+ 4,8 M€). Entre 2011 et 2019, le chiffre d'affaires a progressé de 32,2 %, ce qui représente une hausse de 3,6 % en moyenne par an. Les droits d'occupation du domaine public par les opérateurs du marché représentent plus de la moitié du chiffre d'affaires de la société, l'autre moitié se répartissant entre les charges refacturées et les ventes de fluides (29 %), les droits d'accès et de stationnement⁴² (29 %) et les activités annexes⁴³ (4 %). Cette progression est notamment due à une fréquentation soutenue du marché, à la politique d'investissement de la société et, dans une moindre mesure, aux activités annexes, notamment à l'international qui a permis de générer des produits s'élevant à 1,5 M€ en 2019, contre 2,2 M€ en 2018. Toutefois, alors que le plan Rungis 2025 prévoyait une croissance de 25 % du chiffre d'affaires sur la période 2016 à 2020, cette progression ne devrait être finalement que de 15 %. Par rapport à 2019, le chiffre d'affaires de 2020 (123,9 M€) n'a progressé que de 2,3 %, la crise sanitaire ayant entraîné une diminution des passages aux péages et une quasi-interruption de l'activité internationale au premier semestre. En 2021, le chiffre d'affaires est estimé par la SEMMARIS à 130,2 M€, soit une progression de 5,1 % par rapport à 2020.

La valeur ajoutée progresse de 50 % entre 2011 et 2019, ce qui représente une hausse moyenne annuelle de 5,6 %. Cette tendance s'explique par une progression, sur la période, plus importante du chiffre d'affaires (+ 32,2 %) que des charges courantes (+ 7,7 %). Au sein de ces charges, le nettoyage et l'entretien du marché représentent plus d'un tiers des dépenses courantes de la société. Ce poste dont le montant s'élève à 14 M€ au 31 décembre 2019, a progressé de 2 % sur la période.

L'excédent brut d'exploitation (EBE) progresse de 53,4 % entre 2011 et 2019, ce qui représente une hausse de 5,9 % en moyenne par an, et ce malgré une hausse constante des charges de personnel. Les impôts, taxes et versements assimilés sont restés assez stables sur la période. Ils s'élèvent à 1,4 M€ au 31 décembre 2019. Le taux d'EBE⁴⁴ progresse régulièrement jusqu'en 2018 puis il diminue légèrement en 2019, l'augmentation du chiffre d'affaires ayant été moins importante qu'en 2018. En 2020, le taux d'EBE est conforme à celui de 2018 (45,7 %). Les charges de personnel⁴⁵ (qui n'intègrent pas la participation) ont progressé de 45,8 % sur la période. Elles enregistrent une hausse en début de période, passant de 16,1 M€ en 2011 à 17,9 M€ en 2013. Une légère diminution est constatée en 2014, puis de nouveau, les charges de personnel augmentent, passant de 18,4 M€ en 2015 à 23,5 M€ en 2019, soit 19,4 % du chiffre d'affaires, sous l'effet de l'internalisation de la surveillance du marché. Cette évolution est favorisée par l'absence de versement de toute redevance par la SEMMARIS pour l'utilisation des terrains du MIN de Rungis⁴⁶. Pour maintenir sa rentabilité économique, les redevances sur ses propres opérateurs auraient dû progresser de plus de 50 % sur la période, soit environ 4,6 % par an ; sinon, les taux réels d'EBE auraient été de 30 % en 2011 (contre 39,1 %) et 36,9 % en 2019 (contre 45,3 %).

⁴² Leur montant s'élève à 14,2 M€ au 31 décembre 2019, contre 11 M€ en 2011.

⁴³ Les activités annexes comprennent les recettes liées à l'international et à la digitalisation du marché. Leur montant s'élève au 31 décembre 2019 à 4,6 M€, en augmentation constante depuis 2015.

⁴⁴ Le taux d'EBE correspond au rapport de l'EBE sur le chiffre d'affaires.

⁴⁵ Les charges de personnel comprennent les salaires, les traitements, l'intéressement et les charges sociales.

⁴⁶ Ainsi, en se fondant sur la redevance due par LUMIN'Toulouse à Toulouse Métropole (parts variable et fixe), la SEMMARIS se serait acquittée, en 2019, d'une redevance de 10,3 M€ compte tenu de son chiffre d'affaires, de la superficie du marché et de la valeur du m² de terrain à Rungis.

4.2.2.2 Des résultats globalement positifs mais qui stagnent en fin de période, avant même la crise sanitaire

Tableau n° 7 : Evolution des résultats de la SEMMARIS

<i>En M€</i>	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Résultat d'exploitation	12,4	11,9	15,7	18,6	28,2	23,8	25,5	26,9	26,2
Résultat financier	0,8	2,6	2,2	2,6	2,2	1,8	1,1	1,1	0,9
Résultat exceptionnel	0,9	0,7	2,4	0,2	-0,7	2,8	1,1	-5,0	-2,5
Résultat net comptable	9,4	10,0	13,2	13,9	18,8	17,5	17,9	14,7	16,0

Sources: Cour des comptes à partir des comptes sociaux et des documents de la SEMMARIS

Entre 2011 et 2019, le résultat d'exploitation enregistre une augmentation moyenne annuelle de 12,4 %, passant de 12,4 M€ en 2011 à 26,2 M€ en 2019. En 2015, le résultat d'exploitation s'élève à 28,2 M€, en progression de 51,2 % (soit + 9,6 M€) par rapport à 2014, sous l'effet des reprises d'amortissements de 11,4 M€ liées à la prolongation légale de la durée de la mission de la SEMMARIS jusqu'en 2049. La non-récurrence de ce mécanisme explique la diminution du résultat d'exploitation en 2016 par rapport à 2015. Entre 2016 et 2018, le résultat d'exploitation augmente de 12,8 %, ce qui représente une progression moyenne annuelle inférieure à la période précédente. Cette situation s'explique essentiellement par les dotations aux amortissements et les provisions de caducité sur les immobilisations du domaine concédé qui augmentent de 2,9 M€ sur cette période sous l'effet des investissements réalisés. En 2019, on constate une inflexion du résultat de - 0,7 M€ par rapport à 2018. Ceci s'explique principalement par l'augmentation des amortissements du domaine concédé (+ 1,6 M€), d'une part et des abandons de créances irrécouvrables (+ 0,3 M€), d'autre part. Toutefois, les investissements prévus par la SEMMARIS d'ici 2035 (900 M€) et les abandons de créances sur les entreprises touchées financièrement par la crise sanitaire pourraient impacter le résultat d'exploitation de la société.

Le résultat financier progresse entre 2011 et 2014 sous l'effet de l'augmentation des dividendes versés par la filiale Bureau Rungis international (BRI). Sur le reste de la période, le résultat financier diminue progressivement compte tenu de la baisse des dividendes encaissés sur BRI (1,2 M€ en 2019 contre 1,7 M€ en 2014) et des charges financières⁴⁷ (0,35 M€ en 2019) liées aux lignes de crédit renouvelable⁴⁸, contractées pour financer les investissements, mais qui n'ont réellement été tirées qu'en 2020 pour un montant total de 10 M€.

Le résultat exceptionnel est positif en début de période, puis à nouveau en 2016 et 2017. En revanche, ce résultat, proche de l'équilibre en 2015, est déficitaire en 2018 et 2019. Cette situation est principalement due à la destruction ou la cession d'immobilisations corporelles. Sur la période contrôlée, ces sorties d'immobilisations ont occasionné des moins-values de

⁴⁷ Ces charges sont comptabilisées dans le compte 668 « autres charges financières »

⁴⁸ Par contrat passé avec le Crédit agricole, la BNP et la Société générale, en date du 23 juin 2017, la SEMMARIS dispose de deux lignes de crédit renouvelable de 60 M€ chacune, mises en place en 2017 pour la première ligne et en 2020 pour la seconde. Les intérêts liés à ces lignes de crédit sont calculés par référence au taux EURIBOR et la date d'échéance du contrat est fixée au 31 décembre 2026.

2,2 M€ en 2018 et 7 M€ en 2019. Le résultat exceptionnel aurait été encore plus dégradé si la SEMMARIS avait comptabilisé les droits de première accession (DPA) réaffectés ainsi que les travaux refacturés à la SCI BRI en produits d'exploitation au lieu de produits exceptionnels⁴⁹.

En faisant abstraction de l'exercice 2015 au cours duquel d'importantes reprises d'amortissements ont été constatées, le résultat net augmente régulièrement jusqu'en 2017, passant de 9,4 M€ en 2011 à 17,9 M€ en 2017, puis diminue en fin de période. Au 31 décembre 2019, le bénéfice net s'établit à 16 M€, contre 14,7 M€ en 2018. Cette évolution négative par rapport à 2017 est essentiellement due au résultat exceptionnel déficitaire en 2018, d'autant que l'impôt sur les sociétés a diminué de 1,3 M€ entre 2019 et 2017 et que la participation des salariés est restée stable.

4.2.2.3 Les résultats consolidés du groupe

Ces résultats sont les suivants pour la période 2017-2019 :

Tableau n° 8 : Evolution du résultat net comptable du groupe SEMMARIS

<i>En €</i>	2017	2018	2019
SEMMARIS	17 873 111	14 742 240	16 047 497
<i>BRI</i>	913 259	1 056 699	1 177 283
MIN TO	226 134	444 117	736 942
<i>TLU</i>	-163 008	-256 207	-130 762
Groupe SEMMARIS	17 788 756	14 754 187	16 299 778

Sources: Cour des comptes à partir des comptes consolidés et des documents de la SEMMARIS

Le résultat net consolidé du groupe SEMMARIS a diminué de 8,4 % entre 2017 et 2019. Cette dégradation est due pour partie à la filiale TLU qui a enregistré sur cette période un déficit cumulé de 0,5 M€. Le départ progressif des occupants de l'actuelle zone logistique explique cette situation et la SEMMARIS n'escompte pas de résultat positif de sa filiale TLU avant 2021, après la phase de construction (cf. annexe n° 3). L'évolution du résultat net consolidé s'explique surtout par celui de la société qui représente 99,6 % du résultat « groupe ».

⁴⁹ Les comptes distinguent en effet les DPA dus pour la première fois par un opérateur économique, et étalés sur la durée de sa concession, inscrits en recettes d'exploitation, et les DPA réaffectés, repris par un autre opérateur que l'opérateur initial, inscrits en recettes exceptionnelles. La lecture - et donc l'interprétation - des comptes en est affectée compte tenu de l'importance relative de leurs montants respectifs : par exemple, en 2019, les DPA sont enregistrés à hauteur de 793 488 € et les DPA réaffectés à hauteur de 909 894 €. La situation était encore plus déséquilibrée en 2017, où les DPA étaient quasiment inférieures de moitié aux DPA réaffectées (678 149 € contre 1 199 403 €). La SEMMARIS ne compte pourtant pas modifier cette situation comptable.

4.2.3 Une situation patrimoniale préoccupante en fin de période

Au 31 décembre 2019, le total de bilan de la SEMMARIS s'élève à 674,5 M€. Il progresse de plus d'un tiers par rapport à 2011 avec, à l'actif, une augmentation des immobilisations (+205 M€ en valeur nette) et une baisse de la trésorerie (-39,6 M€) et, au passif, une augmentation des autres fonds propres ou droits du concédant (+87,5 M€) et des capitaux propres (+43 M€) compte tenu du plan Rungis 2025 et des résultats nets excédentaires enregistrés sur la période.

Au 31 décembre 2019, le bilan est majoritairement composé, à l'actif, d'immobilisations et, au passif, de droits du concédant (cf. annexe n° 3).

Le patrimoine concédé comprend deux catégories d'immobilisations. Les immobilisations renouvelables, totalement amorties au plus tard à la fin de la concession, bénéficient d'amortissements techniques comptabilisés à l'actif du bilan voire d'amortissements de caducité. Les immobilisations non renouvelables, comptabilisées également à l'actif du bilan, bénéficient d'amortissements de caducité enregistrés au passif du bilan de manière à avoir une valeur résiduelle nulle à la fin de la concession.

4.2.3.1 Des immobilisations dédiées quasi-exclusivement au domaine concédé

Au 31 décembre 2019, les immobilisations s'élèvent en valeur nette à 609,1 M€. La quasi-totalité de ces immobilisations concernent le domaine concédé, qui a augmenté de 188 M€, soit 48,1 %, sur la période, passant de 391 M€ en 2011 à 579,2 M€ en 2019, sous l'effet du plan Rungis 2025. Elles sont réparties en immobilisations corporelles non renouvelables (371,7 M€), en immobilisations corporelles renouvelables (207,4 M€), et dans une moindre mesure en immobilisations incorporelles non renouvelables⁵⁰ (91 326 €).

Les immobilisations propres à la SEMMARIS portées au bilan, représentant 4,9 % de l'actif net immobilisé, sont constituées d'actifs immobiliers (terrains et constructions), de matériels, de mobiliers, de logiciels et d'immobilisations financières. Leur montant net s'élève à 30 M€ en 2019, contre 13,1 M€ en 2011. S'agissant des terrains, l'approfondissement de l'instruction a permis à la société de s'apercevoir qu'un certain nombre de parcelles était à son nom dans plusieurs actes notariés sans qu'elle les traite en tant que propriétaire. Elle en conclut qu'il s'agirait de ses seules propriétés, mais dans ce cas il lui faudrait déterminer, et indiquer à la Cour, ce que sont les immobilisations décrites au bilan. Cette question se poursuit par celle des taxes foncières que la SEMMARIS devrait alors régler, alors qu'elle ne s'acquitte que de la taxe locale sur les publicités extérieures (37 069 € en 2019). Les immobilisations incorporelles propres, dont le montant s'élève à 4,8 M€ en 2019, comprennent notamment les investissements réalisés par la SEMMARIS dans le cadre de la mise en place, en 2018, de la Marketplace, développée pour les concessionnaires.

La prolongation de la mission de la SEMMARIS jusqu'en 2049 a eu des incidences importantes sur le classement de près d'un tiers des biens concédés ainsi que sur leurs

⁵⁰ Il s'agit de la marque « Rungis actualités ».

amortissements techniques et de caducité⁵¹. Ainsi, les travaux réalisés par la SEMMARIS, en 2015, pour effacer les effets de l'ancienne limite de mission à 2034, ont conduit à la mise en place d'un dispositif lourd, complexe et pas toujours conforme à la réalité économique. Un certain nombre d'immobilisations classées antérieurement en non renouvelables, pour un montant de 105,9 M€, ont été basculées en immobilisations renouvelables. A l'inverse, des prestations accessoires d'un montant de 24,7 M€ considérées auparavant comme des immobilisations renouvelables donc totalement amorties au plus tard en 2034, ont été reclassées en immobilisations non renouvelables en prolongeant leur durée d'amortissement de 20 ans. En outre, pour des raisons de rentabilité économique, la société a fait le choix, sans qu'il soit relevé de manière critique par les commissaires aux comptes, d'allonger artificiellement la durée d'amortissement de certains bâtiments anciens jusqu'à 80 ans, ce qui permet d'atténuer l'impact des amortissements sur le résultat ; or, la durée d'amortissement, correspondant à la durée effective d'utilisation de ces biens, ne peut excéder 50 ans. La SEMMARIS en conclut que la limitation de la durée de vie d'un tel bien à 50 ans conduirait, en pratique, à constater des amortissements techniques sur des biens anciens et dont le renouvellement n'est pas prévu dans le plan d'investissement. On voit là certaines conséquences des prolongations de la durée de la « concession », et des pratiques comptables qu'elles induisent.

Par ailleurs, la SEMMARIS a réalisé, pour la première fois en 2019, une analyse des immobilisations renouvelables totalement amorties au 31 décembre 2019 qui s'élèvent à 55,5 M€ en valeur brute. Parmi ces immobilisations totalement amorties, 19 M€ d'immobilisations ont été sorties du bilan en 2019 (détruites ou mises au rebut) et 14 M€ d'immobilisations devraient être renouvelées, conformément au plan Rungis 2025. La SEMMARIS devait poursuivre ses investigations sur les autres immobilisations (22,5 M€) afin de déterminer celles devant être sorties du bilan et celles devant faire l'objet d'un renouvellement. La SEMMARIS indique que les travaux engagés sur les biens du domaine concédé, totalement amortis en fin 2020, sont en cours de finalisation.

Enfin, la SEMMARIS dispose d'immobilisations financières dont le montant s'élève à 23,8 M€ en 2019, contre 12,6 M€ en 2011. La souscription, en 2017, au capital de la filiale LUMIN'Toulouse (2,55 M€) et l'avance rémunérée au taux légal consentie à la filiale BRI (10,3 M€ en 2019), dans le cadre des travaux de rénovation de ses bureaux réalisés par la SEMMARIS et refacturés à BRI, expliquent l'essentiel de la progression de ce poste.

4.2.3.2 Des créances en augmentation

L'actif circulant a diminué de 21 % sur la période, passant de 82,5 M€ en 2011 à 65,4 M€ en 2019. Au 31 décembre 2019, l'actif circulant, représentant moins de 10 % de l'actif net, est composé à 67 % de créances d'exploitation (43,9 M€) et à 30,6 % de la trésorerie (20 M€).

Les créances clients s'élèvent à 26,5 M€ au 31 décembre 2019 et représentent 4 % du total de l'actif. Elles ont progressé sur la période de 88 %, soit + 12,4 M€ par rapport à 2011. Elles ont été dépréciées de 1,5 M€ en 2019, soit 6 % des créances clients. Afin de limiter les risques d'impayés, la SEMMARIS a actualisé, en 2016, ses procédures de recouvrement des

⁵¹ L'amortissement technique qui concerne les biens renouvelables est calculé sur la durée de vie résiduelle et non d'origine et la provision de caducité restant à amortir est étalée sur une durée plus longue.

créances : le recouvrement amiable concerne les factures impayées depuis plus de 30 jours, le recouvrement devient contentieux au-delà de 60 jours et le contrat d'occupation est résilié au-delà de 90 jours. Selon la SEMMARIS, 90 % des redevances sont recouvrées et la phase contentieuse ne concerne que 4 % des entreprises du marché.

On constate que le délai de recouvrement⁵² des créances clients se situe, en fin de période, au-dessus de la norme admise de 40 jours pour les entreprises du même secteur, passant de 2,1 mois en 2011 à 2,7 mois en 2019. Malgré la crise sanitaire, les encours clients sont quasi stables en 2020 par rapport à 2019 et les abandons de créances n'ont représenté que 4,3 M€ en 2020, la société les avait estimés à 10 M€. Ceci découle des mesures de soutien exceptionnelles mises en place en 2020 par la SEMMARIS au profit des entreprises impactées par la crise.

4.2.3.3 Des capitaux propres composés majoritairement du droit du concédant

Sur la période, les capitaux propres qui ont globalement progressé d'un tiers, passant de 390 M€ en 2011 à 520,5 M€ en 2019, sont composés à 77 % du droit du concédant (402,8 M€) et à 23 % de la situation nette⁵³ (117,6 M€). Ils représentent, en 2019, 77 % du total du passif.

En 2019, le droit du concédant composé des amortissements de caducité (303 M€), des subventions d'investissement (76,4 M€) et des provisions pour renouvellement (23,4 M€), a augmenté de 28 % sur la période, soit + 87,5 M€. En 2019, la situation nette, composée majoritairement du report à nouveau (70,3 M€), a progressé de 58 % sur la période (soit 43 M€), grâce aux résultats nets excédentaires enregistrés durant toute la période.

Sur la période, la SEMMARIS a versé à ses actionnaires 79 M€ de dividendes, ce qui représente, en moyenne par an, 9,9 M€ de dividendes, soit 64,8 % du résultat net. On constate, qu'à compter de 2015, la part des dividendes dans le résultat net de la société est croissante. En 2020, la SEMMARIS n'a pas versé de dividendes à ses actionnaires au titre de son résultat net de 2019 car la société a bénéficié des aides gouvernementales mises en place dans le cadre de la crise sanitaire (prêt garanti par l'Etat et chômage partiel). Le tableau ci-après retrace l'évolution des dividendes versés par la SEMMARIS :

Tableau n° 9 : Evolution des dividendes versés par la SEMMARIS

<i>En M€</i>	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Résultat net	9,4	10,0	13,2	13,9	18,8	17,5	17,9	14,7	16,0
<i>Dividendes versés</i>	4,7	5,0	6,0	6,6	23,9	10,5	11,0	11,3	0
Dividendes/ Résultat	49,9 %	49,9 %	45,5 %	47,4 %	127,3 %	60 %	61,6 %	76,9 %	0 %

Sources: Cour des comptes à partir des comptes sociaux et des documents de la SEMMARIS

⁵² Le délai de recouvrement correspond au rapport entre la moyenne des créances clients entre l'ouverture et la clôture de l'exercice et le chiffre d'affaires.

⁵³ La situation nette comprend le capital, la prime d'apport, la réserve légale, les autres réserves, le report à nouveau et le résultat de l'exercice.

4.2.3.4 Les dettes et les provisions pour risques et charges

Les dettes financières qui comprennent essentiellement les emprunts et les dépôts et cautionnements versés par les clients de la SEMMARIS, ont progressé de 19 % (soit 8 M€), sur la période. Elles représentent, en 2019, 7,4 % du passif (50,2 M€). Les emprunts ont régulièrement diminué entre 2011 et 2016, puis augmenté en fin de période, sous l'effet du financement du plan Rungis 2025. Ils s'élèvent, à fin 2019, à 25,7 M€, quasi-stables par rapport à 2011.

Les autres dettes qui représentent 9,8 % du passif de la société comprennent essentiellement les dettes fournisseurs, les dettes fiscales et sociales et les dettes sur immobilisations. Elles ont doublé sur la période, passant de 30,6 M€ en 2011 à 66 M€ en 2019 (soit + 35,4 M€). Les dettes sur immobilisations ont fortement augmenté à compter de 2016, sous l'effet du plan Rungis 2025. Elles s'élèvent, en 2019, à 36,3 M€, contre 10,2 M€ en 2011. Les dettes fournisseurs s'élèvent, en 2019, à 11,7 M€, en progression de 23 %, soit +2,1 M€ par rapport à 2011 (avec les dettes fournisseurs sur immobilisations, ce chiffre s'élève à 33 M€). On constate alors que le délai de règlement⁵⁴ des fournisseurs hors immobilisations qui s'établit en moyenne à 2,9 mois sur la période 2011 à 2015, s'est dégradé à 3,1 mois en fin de période, le délai atteignant 3,4 mois en 2019 contre 2,8 en 2017. Les tensions sur la trésorerie en fin de période pourraient expliquer ces retards de paiement. A l'avenir, la SEMMARIS devra veiller au respect du délai réglementaire fixé à deux mois au maximum afin de ne pas s'exposer à des pénalités de retard, voire à des contentieux.

Enfin, les provisions pour risques et charges, de 0,4 M€ au 31 décembre 2019, ont diminué de -0,5 M€ par rapport à 2011. Elles correspondent à des litiges prud'homaux en cours et aux médailles du travail.

4.2.4 La dégradation récente des indicateurs financiers de la SEMMARIS

Tableau n° 10 : La CAF, le FDR, le BFR et la trésorerie

En M€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
CAF	34,6	34,6	35,9	37,7	36,1	40,6	44,4	46,2	48,7
FDR	30,5	17,2	27,2	36,5	39,9	24,2	9,0	3,8	-36,4
BFR	-29,5	-32,4	-32,8	-32,0	-33,8	-33,5	-52,1	-52,0	-56,4
TRESORERIE	60,1	49,6	60,1	68,5	73,7	57,7	61,1	55,9	20,0
dont disponibilités	3,7	3,2	1,3	13,1	27,2	16,5	30,1	38,8	7,0

Sources: Cour des comptes à partir des comptes sociaux et des documents de la SEMMARIS

Entre 2011 et 2019, la capacité d'autofinancement (CAF) a régulièrement progressé, passant de 34,6 M€ en 2011 à 48,7 M€ en 2019. Entre 2017 et 2019, le niveau de la CAF n'a

⁵⁴ Le délai de règlement correspond au rapport entre la moyenne des dettes fournisseurs entre l'ouverture et la clôture de l'exercice et les achats et services extérieurs.

toutefois pas été suffisant pour financer les investissements ; la SEMMARIS a été contrainte de recourir à d'autres ressources. Cette situation pourrait s'accroître compte tenu du niveau important des investissements prévus par la société dans les années à venir (cf. infra 5.2).

Entre 2011 et 2016, le fonds de roulement, positif, a toujours été supérieur à trois mois d'activité. En revanche, à partir de 2017, il diminue régulièrement pour devenir négatif en 2019 (-36,4 M€). Cette situation met en évidence l'insuffisance des ressources propres au regard des investissements réalisés par la société. L'augmentation des financements externes (subventions d'investissement, emprunts) et/ou la réduction des investissements prévus par la société pourraient permettre d'améliorer le fonds de roulement, qui ne peut rester à un tel niveau.

Le cycle d'exploitation de la SEMMARIS est atypique avec un besoin en fonds de roulement qui est resté négatif sur toute la période, passant même de -29,5 M€ en 2011 à -56,4 M€ en 2019, et qui s'explique par un encours fournisseurs plus important que celui des clients. Une inversion de cette situation ou même un retour au BFR de 2016 engendrerait de lourdes conséquences sur la trésorerie et des retards de paiement.

La trésorerie⁵⁵ est, au cours de la période examinée, toujours restée excédentaire en fin d'exercice même si elle est en diminution, passant de 60,1 M€ en 2011 à 20 M€ en 2019 (dont 7 M€ de disponibilités). Si, globalement, elle permet de couvrir plus de trois mois d'activité grâce aux valeurs mobilières de placement, la trésorerie nette (disponibilités) est faible car elle ne permet de financer que 37 jours d'activité en 2019. Par ailleurs, la SEMMARIS a contracté, en 2017, une ligne de crédit renouvelable de 60 M€, entraînant des charges supplémentaires (frais financiers et commissions bancaires) d'un montant global de 0,8 M€ sur la période 2017 à 2019, alors que ce crédit n'a pas été utilisé par la société au cours de la période sous contrôle. Cela met en évidence des lacunes en matière de prévisions de trésorerie qui pourraient s'accroître avec l'augmentation des investissements, des abandons de créances et l'allongement du délai de paiement des clients fragilisés financièrement par la crise sanitaire.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

En l'absence d'inventaire physique, la SEMMARIS n'a pas procédé à la réévaluation de ses actifs, prévue par la réglementation comptable mais non obligatoire. Ainsi, les administrateurs ne disposent pas d'une image fidèle du patrimoine de la société conforme à la réalité du marché immobilier sans que ce point, malgré son importance, ne soit relevé par les commissaires aux comptes. La démarche actuelle de contrôle interne ne permet ni de sécuriser les opérations comptables du groupe SEMMARIS ni d'informer régulièrement les administrateurs de la performance du dispositif de maîtrise des risques, la Cour ayant relevé des informations insuffisantes dans les comptes de la société qui n'ont fait l'objet ni de réserves ni d'observations de la part des commissaires aux comptes.

Malgré une amélioration de la situation par rapport au contrôle précédent de la Cour, la démarche d'unification des redevances perçues par la SEMMARIS n'est pas achevée. Certains secteurs d'activité bénéficient encore d'une tarification inférieure aux charges supportées par la société, malgré une meilleure utilisation de la comptabilité analytique.

⁵⁵ La trésorerie comprend les disponibilités et les valeurs mobilières de placement.

La rentabilité économique de la SEMMARIS, apparemment favorable, bénéficie en fait de l'absence de redevance sur l'utilisation des terrains du MIN de Rungis et de l'allongement artificiel de la durée d'amortissement de certains biens immobilisés, et ce au-delà des limites autorisées. En revanche, la situation financière de la société tend à se dégrader en fin de période : la capacité d'autofinancement n'a pas permis de financer les investissements de la société, le fonds de roulement est devenu négatif en 2019 et la trésorerie nette (disponibilités) ne couvre plus qu'environ un mois d'activité en 2019. En l'absence de financements externes, cette situation pourrait s'aggraver à l'avenir compte tenu du niveau important des investissements prévus par la société et de l'allongement du délai de paiement des clients, fragilisés financièrement par la crise sanitaire.

5 UN PLAN D'INVESTISSEMENT AMBITIEUX, UN FINANCEMENT A PRECISER

5.1 Un programme d'investissements massif jusqu'en 2035

Le conseil d'administration du 30 septembre 2015 a approuvé le plan d'investissements Rungis 2025 qui vise à adapter le marché à l'évolution de son environnement et à déployer l'activité de l'entreprise en France et à l'international. Ce plan prévoit, sur la période 2015 à 2025, des investissements de la SEMMARIS, estimés à 510 M€, qui se répartissent de la manière suivante : 82 M€ pour le marché physique⁵⁶, 153 M€ pour le maintien de l'outil, 240 M€ pour le développement et 35 M€ pour le domaine propre à la société. Ce plan prévoit une participation financière des opérateurs⁵⁷ du marché à part égale avec la SEMMARIS, portant ainsi la totalité du plan à près de 1 Md€ d'ici 2025. Le taux de rentabilité (cf. *infra*) attendu du plan d'investissements est estimé à 8,5 % avant impôts et charges financières. Ce plan doit porter sur environ 220 000 m² répartis en 132 000 m² au titre de la densification et en 88 000 m² au titre de la réhabilitation de bâtiments existants. Il prévoit notamment l'achèvement du pavillon Bio et la restructuration de certains secteurs (porc, marée, horticulture et décoration). Conformément aux statuts, tous les projets d'investissement supérieurs à 4 M€ doivent être soumis à l'approbation du conseil d'administration.

La SEMMARIS estime que le chiffre d'affaires devrait atteindre 150 M€ en 2025, soit une croissance de 50 % sur la période 2015 à 2025. La valeur ajoutée devrait atteindre près de 100 M€ en 2025, ce qui représente une croissance moyenne annuelle de 5,3 %. L'EBITDA devrait progresser de 60 % pour s'établir à 70 M€ en 2025. Le procès-verbal de la séance du CA du 30 septembre 2015 établit que « la CAF progresse de 5,3 % en moyenne par an sur la

⁵⁶ Des investissements en faveur notamment des secteurs des fruits et légumes, des produits laitiers et des produits carnés.

⁵⁷ Les investissements à la charge des entreprises du marché portent essentiellement sur l'aménagement intérieur des bâtiments.

période et permet de financer 100 % du programme d'investissement. La SEMMARIS souhaite néanmoins avoir recours à l'endettement extérieur », ce qui paraît effectivement une nécessité.

Lors du conseil d'administration du 28 novembre 2019 qui fait suite au séminaire des actionnaires du 20 septembre 2019 à Rome, la SEMMARIS a en effet présenté un élargissement du plan d'investissements à l'horizon 2035, une augmentation de l'enveloppe initiale des investissements prévus d'ici 2025 qui passerait de 510 M€ à 633 M€ ainsi que l'avancement de certains projets⁵⁸. Ainsi, le montant des investissements pour le marché de Rungis serait porté à 901 M€ sur la période 2015 à 2035, l'enveloppe totale du plan Rungis 2035 devrait atteindre 1,8 Md€ investis à part égale par la SEMMARIS et les opérateurs du marché. Ce nouveau plan d'investissements, qui a été présenté au conseil d'administration de mai 2021 et dont le taux de rentabilité interne (TRI) est estimé par la SEMMARIS à 7,3 % avant impôts, est financé par les deux lignes de crédit de 120 M€ au total. En complément de ce programme d'investissements, la SEMMARIS envisage d'acquérir des actifs immobiliers à proximité de Rungis⁵⁹ et/ou d'espaces de logistique urbaine dans Paris ainsi que des prises de participation dans certains marchés⁶⁰ et/ou le développement des activités à l'international⁶¹.

5.2 Un financement des investissements basé sur des ressources propres insuffisantes

A partir du tableau de financement (cf. annexe n° 4), on constate qu'entre 2011 et 2019 la SEMMARIS a réalisé des dépenses d'investissement d'un montant global de 371,2 M€, dont 348,8 M€ sur le domaine concédé, ce qui représente en moyenne 41,2 M€ par an. Cette moyenne passe à 53,8 M€ par an sur la période 2015 à 2019 sous l'effet du plan Rungis 2025. Au 31 décembre 2019, la SEMMARIS a réalisé 102 % des investissements prévus au plan (255,6 M€), et 97 % (317,6 M€) au 31 décembre 2020.

Entre 2011 et 2019, les investissements ont été financés à partir de la CAF (358,8 M€), des emprunts contractés notamment en 2017 et 2018 (34,4 M€), de diverses ressources⁶² (29,2 M€) et des subventions d'équipement (9,8 M€). Des prélèvements sur le fonds de roulement (89,6 M€), essentiellement à partir de 2016, complètent le financement. Par ailleurs, la SEMMARIS a contracté, depuis 2017, deux lignes de crédit renouvelable de 120 M€ au total, dont l'échéance est prévue en fin 2026, et qui représentent 13 % des investissements finalement envisagés. Ceci met en évidence que, contrairement aux prévisions, la CAF s'est finalement

⁵⁸ Il s'agit notamment du bâtiment I10 et de l'extension du pavillon Bio.

⁵⁹ Les projets fonciers porteraient notamment sur la zone SENIA, adjacente au marché sur laquelle la SEMMARIS prévoit 90 000 m² de constructions pour un investissement de 149 M€ (hors foncier) et un taux de rentabilité estimé à 4,3 % avant impôts. Ils porteraient également sur le développement d'une annexe au marché de Rungis située au nord de l'Île de France sur une superficie de 165 000 m² et un investissement de 282 M€ (hors foncier) et un taux de rentabilité estimé à 6,3 % avant impôts. Il pourrait aussi s'agir d'acquérir des terrains dans les environs du marché de Rungis d'une superficie de 30 000 m² afin d'y construire des bâtiments pour un coût de 42 M€ et un taux de rentabilité estimé à 4,8 % avant impôts.

⁶⁰ Quatre marchés régionaux ont été ciblés en priorité par la SEMMARIS : Nantes, Chateaubriant, Nice et Montpellier.

⁶¹ Outre le contrat de licence, la SEMMARIS envisage deux options pour son développement à l'international : intervention en tant qu'opérateur et/ou prise de participation dans un fonds tiers.

⁶² Il s'agit du compte courant BRI, des cautions et cessions d'immobilisations.

révélée insuffisante pour le plan 2015-2025. Compte tenu de l'ampleur des investissements envisagés d'ici 2035, une réflexion doit être rapidement menée sur les ressources externes (subventions, emprunts, augmentation de capital) nécessaires au financement des investissements prévus jusqu'en 2035.

Enfin, les investissements envisagés à l'extérieur du périmètre du MIN pourraient poser des problèmes financiers et juridiques. Tout d'abord, le cadre permettant de définir la propriété et l'affectation des terrains situés en dehors de la zone A, dans la zone SENIA surtout, n'existe pas à ce jour. Ensuite, le développement en France ou à l'international, sous forme de prise de participation notamment, pourrait exposer la SEMMARIS à des risques non négligeables.

5.3 Un calcul de rentabilité incomplet

La méthode - ou bien la présentation - retenue par la SEMMARIS pour le calcul de la rentabilité d'un projet d'investissement est limitée au taux de rentabilité interne (TRI) communiqué aux administrateurs avant et après impôt sur les sociétés, ce qui ne leur fournit pas l'ensemble des informations nécessaires à la prise de décision⁶³. En effet, les flux de trésorerie (ou cash-flows)⁶⁴ générés par le projet d'investissement, la valeur actuelle nette (VAN) déterminée sur la durée d'utilisation du bien, qui seule permet de savoir s'il y aura retour sur investissement, ne leur sont pas transmis⁶⁵ ; les calculs sont au surplus biaisés par le fait que la durée d'utilisation du bien peut dépasser la fin de la concession.

De surcroît, la SEMMARIS indique que le TRI est calculé en coûts complets. Or, de l'examen des dossiers fournis, il ressort que les coûts n'intègrent ni les charges fixes liées au fonctionnement de la société (à la place, certains postes incluent une quote-part du temps passé par les services associés dont la société n'a pas indiqué la détermination) ni, le cas échéant, l'emprunt et les charges associées, la SEMMARIS ne recourant pas à un financement par projet mais à un financement global sur l'ensemble du plan d'investissements. Cela conduit donc à surestimer leur rentabilité d'autant que le taux d'occupation du bien n'est pas non plus pris en compte par la société : il est toujours porté à 100 %, ce qui ne peut pas correspondre à la réalité en fonction de la date de mise en service du bien.

Conscient de certaines difficultés, le comité d'audit a commandé une étude sur les méthodes de comptabilisation des TRI dont le résultat lui a été présenté au cours de sa réunion du 18 septembre 2020. Le cabinet consulté est revenu sur les pratiques antérieures qu'il a indiquées comme étant basées sur un objectif de TRI moyen sur l'ensemble des investissements productifs de 7,2 % avant impôts (feuille de route du séminaire de Rome). Il a préconisé que la présentation des projets intègre l'exhaustivité des impacts attendus, apporte une description des impacts de trésorerie sur les premières années, inclue plusieurs scénarii (construction nouvelle, rénovation, réhabilitation, transfert, etc.), tous éléments classiques d'un calcul de rentabilité.

⁶³ Le taux de rentabilité interne (TRI) est calculé sur les flux futurs de trésorerie générés par les investissements. Il intègre les revenus et charges des nouvelles constructions ainsi que la baisse des revenus et les charges associées aux démolitions. Il intègre également une hypothèse de renouvellement des investissements réalisés en fonction de leur durée de vie estimée.

⁶⁴ Ils correspondent au résultat net augmenté des amortissements.

⁶⁵ Les rapporteurs s'en sont assurés en demandant les dossiers remis aux membres du comité d'audit puis aux administrateurs.

Ce constat souligne donc les insuffisances de la méthodologie antérieure, au détriment du choix éclairé des investissements et excluant tout scénario alternatif notamment avec de la réhabilitation. Cette méthodologie a pourtant déjà servi à engager la moitié de la durée du plan Rungis 2025.

Au-delà des principes, certaines problématiques liées au modèle économique du marché semblent, selon le cabinet, devoir être clarifiées, à savoir la définition de l'enveloppe et du périmètre des investissements à intégrer dans le calcul des TRI (allocation des coûts de démolition, allocation des coûts de transfert, impacts à intégrer liés aux coûts engendrés par la modification de la VRD, gestion des places de stationnement), puis le calcul des revenus à associer au projet et le cas échéant, des revenus à déduire (pertes de loyers). Il a donc précisé les objectifs d'un outil de calcul et de contrôle de la rentabilité des investissements réalisés depuis 2017 : permettre, à partir de la mise en service d'un bâtiment et pour une durée de trois ans, l'évaluation annuelle des impacts réels des projets sur le compte de résultat et les flux de trésorerie, la réconciliation des données réelles aux estimations présentées initialement en comité, enfin, le cas échéant, le suivi des impacts qualitatifs attendus avec la mise en place d'un projet.

Cet outil a été bâti par la SEMMARIS pour les projets mis en service en 2020 et communiqué au comité d'audit en avril 2021. Cependant, les TRI présentés sont parfois meilleurs que les TRI prévisionnels. Sachant que certains projets ont des périodes de rentabilité longues (par exemple projet A1 : 28 ans et demi indiqués sur la fiche projet), les biais de présentation au comité d'audit puis au conseil d'administration peuvent s'avérer irréparables. La SEMMARIS doit revoir et enrichir sa méthodologie de calcul de rentabilité des investissements ; elle doit également proposer pour chaque projet plusieurs options ainsi qu'un plan de financement associé afin que les administrateurs soient mieux éclairés en amont, et mener une analyse régulière sur les investissements passés afin de vérifier leur rentabilité effective dans la durée par rapport aux hypothèses définies initialement.

La SEMMARIS ajoute qu'« en 2020 a été présenté le projet d'extension qui intègre la présentation des cash-flow prévisionnels sur les premières années, et l'ajout du seul scénario du statu quo. (...) Les présentations futures intégreront également systématiquement la mention de la durée de payback », autrement dit le délai de récupération du capital investi au bout duquel la VAN est nulle, la somme des cash-flow actualisés étant alors égale à l'investissement. L'APE « encourage l'entreprise à poursuivre les efforts (...) entrepris en matière (...) de mise en œuvre de la nouvelle méthodologie (...) pour évaluer la rentabilité financière des investissements ».

Recommandation n° 7. (SEMMARIS - 2022) : Revoir la méthode d'évaluation de la rentabilité financière des investissements et proposer pour chaque projet plusieurs options ainsi qu'un plan de financement associé.

5.4 Une meilleure maîtrise des procédures de la commande publique

La SEMMARIS, chargée d'une mission de service public, est, à ce titre, un pouvoir adjudicateur soumis au nouveau code de la commande publique⁶⁶ ; dès lors, tout marché ou toute concession passés par la société est soumis à ce code. Le rapport précédent avait déjà émis une recommandation n° 1 de procéder à « *une révision profonde des modalités de passation des marchés (...) pour mettre en place dans les meilleurs délais une procédure d'achat conforme [aux] textes et en faire assurer la bonne application par le contrôle interne* », à l'époque s'agissant du code des marchés publics de 2006.

Depuis 2013, la direction des affaires juridiques qui assure la gestion des marchés, accompagne les directions opérationnelles dans la passation des achats. En outre, la SEMMARIS a mis en place trois instances, en charge du suivi de la procédure, du choix des prestataires et de l'attribution du marché : comité des engagements, le comité restreint des marchés et le comité des marchés⁶⁷.

La procédure interne mise en œuvre par la SEMMARIS, conforme aux dispositions réglementaires du code des marchés publics en vigueur, est la suivante :

- achats ou concessions inférieurs à 25 000 € HT ; consultation libre d'entreprises ou de prestataires (2 devis pour les achats inférieurs à 6 000 €) ;
- achats ou concessions compris entre 25 000 € et 213 999,99 € HT : marché à procédure adaptée⁶⁸ ;
- achats ou concessions supérieurs à 214 000 € HT : marché à procédure adaptée ou formalisée⁶⁹ selon les seuils.

La SEMMARIS a formalisé ses procédures dans des notes de service et guide des procédures internes actualisé. En outre, elle dispose d'une liste des marchés passés, d'un tableau permettant d'assurer le suivi de l'ensemble des marchés et la plateforme de dématérialisation (MAXIMILIEN) permet d'assurer le suivi des marchés et des pièces afférentes. En revanche, les contrôles opérés sur les marchés ne sont pas formalisés et la société ne dispose pas d'outil d'optimisation des dépenses. Aucun marché n'a fait l'objet de contentieux et aucun intérêt moratoire n'a été versé par la société ou par les prestataires.

⁶⁶ Il s'agit de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 et de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession, puis de l'ordonnance n° 2018-1074 du 26 novembre 2018 portant partie législative du code de la commande publique et du décret n° 2018-1075 du 3 décembre 2018 portant partie réglementaire du code de la commande publique.

⁶⁷ Le comité des engagements, présidé par le PDG de la SEMMARIS, est chargé d'examiner et de se prononcer sur toutes les dépenses supérieures à 30 000 €, en investissement et en fonctionnement.

Le comité restreint des marchés, présidé par le représentant de la direction opérationnelle, est compétent pour tous les marchés compris entre 25 000 € et 213 999,99 €.

Le comité des marchés, présidé par le PDG de la SEMMARIS, est compétent pour tous les marchés supérieurs à 214 000 €.

⁶⁸ La publicité est obligatoire sur la plateforme de dématérialisation MAXIMILIEN et le marché est soumis pour ouverture et attribution au comité restreint des marchés et pour validation de l'engagement au comité des engagements.

⁶⁹ La procédure est menée par le comité des marchés.

Les contrôles réalisés par la Cour ont porté sur un échantillon de six marchés de travaux⁷⁰ et deux marchés de services⁷¹, passés sous forme d'appel d'offres restreint (cinq marchés) ou de marchés à procédure adaptée (trois marchés). De manière générale, il est loisible de constater que des progrès sensibles ont été réalisés par rapport à la période de contrôle précédente. La manière de communiquer les pièces, séquencée suivant les phases des procédures, montre dès l'abord que celles-ci sont appliquées : les marchés des travaux ne donnent ainsi lieu qu'à observations ponctuelles. Par exemple, dans le cas du pavillon du porc, il manque parmi toutes les pièces fournies celle relative au choix du maître d'œuvre (MOE) ; comme les autres pièces font référence aux cinq cabinets retenus pour la phase finale de sélection (comité des marchés n° 16-026), à leurs offres, ou encore aux quatre lettres de rejet de candidature, la Cour peut par déduction connaître le cabinet choisi.

En revanche, le marché de nettoyage des parties communes des bâtiments de vente aux activités soumises à agrément sanitaire a été contracté sous forme d'appel d'offres restreint avec l'entreprise AAF La Providence pour une durée de trois ans à partir du 1^{er} mai 2016, renouvelable par tacite reconduction pour une durée d'un an, sans que sa durée totale ne puisse excéder six ans. Ce marché, d'un montant annuel de 892 173 € (hors taxes), a fait l'objet de quatre avenants successifs⁷². Ces avenants ont introduit des prestations complémentaires qui ont augmenté le montant annuel du marché de 11,05 % par rapport au contrat de base et compte tenu de la clause de révision des prix. Dans ces conditions, l'équilibre économique du marché étant modifié de manière substantielle, la SEMMARIS aurait dû passer un autre marché avec une nouvelle mise en concurrence. Cette situation met en évidence un défaut de recensement des besoins et de contrôle interne.

Même si la SEMMARIS doit encore faire des progrès en matière de contrôle interne, il n'y a pas lieu de maintenir une recommandation au sujet de la commande publique.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le conseil d'administration a approuvé un plan d'investissement sur la période 2015 à 2025 d'un montant d'environ 1 Md€ compte tenu d'une participation financière des opérateurs du marché à part égale, qui pourrait être prolongé jusqu'en 2035 et porté à 1,8 Md€. Toutefois, ces investissements, en particulier ceux situés à l'extérieur du marché, pourraient présenter des risques économiques et/ou juridiques non négligeables pour la société. En outre, ses ressources propres ne lui permettant plus de financer l'ensemble des investissements, la SEMMARIS doit impérativement établir un plan de financement détaillé sur la période

⁷⁰ Il s'agit des marchés suivants : construction d'un bâtiment de produits horticoles (B1), réalisation de la liaison entre les bâtiments BOD et DOD sur le secteur horticole et décoration, construction d'un entrepôt logistique réfrigéré (FOA) au sein du secteur horticole et décoration, restructuration du bâtiment C1 (boutiques et cellules témoins) et construction d'un bâtiment de vente destiné à accueillir les professionnels de l'activité « porc », les accessoiristes et saisonniers du secteur des produits carnés.

⁷¹ Il s'agit du marché de nettoyage des parties communes des bâtiments de vente aux activités soumises à agrément sanitaire passé avec l'entreprise AAF La Providence en mai 2016 et du marché de nettoyage des bureaux et parties communes des bâtiments de vente passé avec l'entreprise Atalian en avril 2018.

⁷² L'avenant n° 1 du 31 août 2016 a porté le prix des prestations à 913 277 € hors taxes, l'avenant n° 2 du 22 mars 2018 a porté le prix des prestations à 992 311 € hors taxes, l'avenant n° 3 du 15 mars 2019 a porté le prix des prestations à 1 022 452 € hors taxes et l'avenant n° 4 du 20 mars 2020 a porté le prix des prestations à 1 042 536 € hors taxes soit + 16,85 %, alors que la SEMMARIS ne parvient qu'à une augmentation de 11 %.

d'investissement visée et revoir les instruments utilisés (subventions, emprunts, augmentation de capital), le recours à un crédit renouvelable pouvant, à terme, s'avérer plus onéreux qu'un emprunt classique.

Par ailleurs, les administrateurs ne disposent pas de toutes les informations nécessaires à l'approbation des projets d'investissement. La SEMMARIS devra donc rapidement revoir sa méthodologie d'évaluation de la rentabilité financière des investissements et proposer aux administrateurs différentes options et modes de financement associés. Elle devra aussi régulièrement proposer aux administrateurs une comparaison de la rentabilité effective des investissements réalisés avec les hypothèses définies initialement ainsi qu'une analyse fine des écarts constatés, le cas échéant.

En revanche, les procédures de marchés publics sont désormais bien respectées par la SEMMARIS malgré quelques défauts résiduels relevés par la Cour.

6 LA GESTION DE LA CRISE SANITAIRE PAR LA SEMMARIS

De par les volumes qui transitent par le MIN de Rungis, celui-ci occupe une place stratégique dans les approvisionnements alimentaires de la métropole parisienne et de la région Ile-France. Selon les données de la SEMMARIS, le MIN distribue entre 53 et 60 % des volumes alimentaires frais consommés dans la région et représente 30 % de l'offre d'entrepôts froids d'Ile-de-France⁷³. 80 % des acheteurs fréquentant le marché sont domiciliés en Ile-de-France. Aucune étude globale n'existe quant à la destination des produits transitant par le marché, mais cette part est par exemple estimée à 75 % s'agissant des produits de la mer. 40 % des denrées alimentaires consommées à Paris transiteraient par le MIN de Rungis⁷⁴. Selon des estimations datant de 2009⁷⁵, la moitié des ventes du MIN hors export était réalisée à destination des détaillants commerces spécialisés : boucheries, poissonneries, primeurs) et des marchés forains, 25 % pour la restauration hors domicile et 15 % pour les grandes et moyennes surfaces.

Le MIN constitue par ailleurs une source importante de données sur les prix des produits alimentaires : il accueille à ce titre une équipe d'enquêteurs de la DRIAIF intervenant pour le réseau des nouvelles des marchés (RNM), piloté par FranceAgriMer, qui effectue une surveillance hebdomadaire des prix observés sur le marché.

Les importantes perturbations de la chaîne d'approvisionnement alimentaire liées aux périodes de confinement survenues en 2020 ont nécessité des mesures de la part de la SEMMARIS en vue de garantir la continuité du fonctionnement du marché. L'activité des entreprises présentes sur le marché traduit néanmoins les difficultés importantes de débouchés liées à la fermeture ou la diminution de certains circuits de vente privilégiés (restauration hors domicile, marchés de plein vent). Ces difficultés entraînent à leur tour un impact financier

⁷³ Document d'orientation, septembre 2019

⁷⁴ Ville de Paris, *Stratégie de Paris pour une alimentation durable*, 2018

⁷⁵ AND International, *Le modèle économique du MIN de Rungis et ses perspectives d'évolution*, rapport pour l'Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Ile-de-France, juin 2011

immédiat non négligeable pour la SEMMARIS ; les effets à plus long terme de cette crise sur les acteurs du marché et la stratégie de la SEM elle-même sont encore incertains.

6.1 Les interventions de la SEMMARIS au cours de la crise sanitaire

6.1.1 Une société préparée à la gestion de crise

De par son importance stratégique dans les approvisionnements alimentaires, le maintien de la continuité du fonctionnement du marché de Rungis fait l'objet d'une vigilance particulière. La SEMMARIS disposait ainsi d'un plan de continuité d'activité lors du déclenchement de la crise. Celui-ci prévoyait parmi les risques le cas d'une pandémie grippale, dont le risque d'occurrence était toutefois jugé faible. Les contraintes logistiques spécifiques liées à l'épidémie de COVID 19, comme la nécessité du port du masque généralisé, n'étaient pas détaillées. Il prévoyait en revanche une revue des missions clé du marché à assurer en temps de crise et a pu permettre aux équipes concernées de mieux anticiper les enjeux et risques.

Plusieurs retours d'expérience ont par ailleurs été organisés par la société :

- En amont de la crise, la survenue de crises récentes liées aux divers mouvements sociaux ayant entraîné des perturbations dans les transports de la région parisienne depuis 2019, ont donné lieu à des retours d'expérience organisés en coopération avec une agence spécialisée dans la gestion de crise. Ceux-ci ont, de l'avis de la SEMMARIS, contribué à la préparation de ses équipes et à la mise à jour du plan de continuité d'activité.
- Un retour d'expérience a également été organisé à l'issue de la première vague de l'épidémie afin de récolter les avis des utilisateurs finaux du marché, de recenser les bonnes pratiques et d'identifier les points d'amélioration.

La SEMMARIS prévoit enfin la tenue, à l'issue de la crise, d'un nouveau retour d'expérience afin d'adapter le cas échéant le plan de continuité d'activité.

6.1.2 La gouvernance de crise

La SEMMARIS a été impliquée à plusieurs niveaux dans les dispositifs de gouvernance de crise institués dès le début de la pandémie :

Une cellule de crise a été mise en place à partir du 17 février 2020, composée des directions concernées de la SEMMARIS, des représentants professionnels des opérateurs, d'un représentant de la médecine du travail et du conseil en risques de la SEMMARIS.

L'action de la SEMMARIS a par ailleurs fait l'objet d'une coordination avec la Préfecture du Val de Marne, la Préfecture de Région et le Secrétariat Général de la zone de Défense Ile-de-France. Cette coordination a notamment permis la réquisition exceptionnelle d'un entrepôt funéraire sous froid pendant deux mois. Outre la mise à disposition gratuite de

l'entrepôt et la gratuité des péages pour les familles et les entreprises de pompes funèbres, la SEMMARIS a assuré la régulation des flux et gardiennage.

La SEMMARIS a enfin participé, via son directeur général, aux réunions de crise tenues par les ministres en charge de l'économie et de l'agriculture et la cellule interministérielle de crise (CIC), réunies quotidiennement en début de crise et regroupant les représentants des principaux secteurs de la chaîne d'approvisionnement alimentaire (production agricole et agroalimentaire, transport et logistique, distribution).

6.1.3 Une continuité de fonctionnement de la SEMMARIS et du MIN préservée

L'activité du MIN de Rungis, de par les flux importants de visiteurs (6,7 M en 2017, dont 1,2 M d'acheteurs) qu'il accueille et l'intervention de plus de 12 000 employés, pour le compte de près de 1 200 entreprises, est susceptible de générer des risques de contamination élevés. Le maintien du fonctionnement des différents pavillons a nécessité la mise en place de mesures sanitaires en début de confinement, tels que des sas sanitaires de désinfection et le respect des gestes barrière. Un arrêté du directeur général de la SEMMARIS, en date du 19 mars 2020, a défini des mesures particulières (renforcement des mesures existantes dans le règlement intérieur, qui prévoit déjà le port de blouses et coiffes pour les usagers) et demandé aux entreprises exerçant des activités considérées comme essentielles de prendre toutes les mesures pour poursuivre leur activité⁷⁶.

La SEMMARIS a par la suite mis en œuvre les dispositions du « protocole national entreprise » publié le 3 mai 2020, et notamment les points suivants :

- Recours au télétravail : des démarches à distance ont été introduites pour certaines missions auparavant exercées en face à face (par exemple, dépôt et création de dossier ; les modalités de travail internes ont été adaptées pour privilégier les visioconférences.
- Division des effectifs et alternance une semaine sur deux en cas de locaux partagés
- Achat et fourniture d'équipements de protection individuels ;
- Aménagement des flux pour limiter les croisements de personnes ;
- Port du masque obligatoire à compter du 11 mai 2020. Cette obligation a donné à lieu à 369 procès-verbaux d'infraction.

Les effets de ces mesures ont permis d'éviter la fermeture de pavillons, à l'exception de celui dédié à l'horticulture pour plusieurs semaines lors du 1^{er} confinement, en raison de l'arrêt de l'activité et non des risques sanitaires.

Le taux d'absentéisme des personnels de la SEMMARIS reflète un impact modéré de la pandémie sur le fonctionnement de la société : le taux global d'absentéisme atteint 7 % sur l'ensemble de 2020, contre 3,1% en 2019 : pour les mois de mars et avril, le taux global atteint

⁷⁶ Mesures particulières d'organisation du MIN de Paris-Rungis dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus de la COVID 19, publiées le 19 mars 2020.

14,3 % et 15 %, soit un niveau proche de celui enregistré, par exemple, dans l'industrie agroalimentaire (13 %)⁷⁷. Cette hausse s'explique pour moitié par un doublement de l'absentéisme pour maladie, qui atteint 6,6 % en mars 2020 ; le reste de la hausse repose notamment sur les conséquences non sanitaires de la crise (activité partielle⁷⁸, absence liées à la garde d'enfants).

6.2 Les effets de la crise sanitaire sur l'activité du marché

6.2.1 Des impacts variables selon les productions

Les mesures sanitaires adoptées au cours de l'année 2020 ont fortement affecté les débouchés habituels des entreprises présentes sur le marché : restauration collective, restauration commerciale, commerces, marchés de plein vent, fleuristes. L'impact varie d'une filière à l'autre :

- Les filières les plus affectées sont les produits de la mer (volumes en baisse de 18 % sur l'année, et jusqu'à 50 % de mars à mai 2020) ; les produits gastronomiques (baisse des arrivages de 13 % en 2020) ; l'horticulture (baisse de plus de 25 % pour les feuillages et fleurs coupées, de 5 % pour les plantes en pot) ; les fruits et légumes, dont le volume de produits diminue de 9 % en 2020, avec un impact marqué lors des deux confinements (-18 % en mars et mai, -27 % en novembre).
- L'impact est moindre pour les produits laitiers (diminution des volumes de 1 %) et pour les produits carnés (baisse des volumes de 3 % en 2020). Pour ces derniers, si le pavillon triperie a fortement souffert (-15 %) tout comme le pavillon de la volaille (-7 %), les volumes augmentent pour les pavillons du porc (+6 %) et des viandes.

⁷⁷ Enquête mensuelle ACEMO, DARES, juin 2020

⁷⁸ Le nombre de salariés en activité partielle atteint 62 en avril 2020, pour diminuer progressivement jusqu'en juillet 2020.

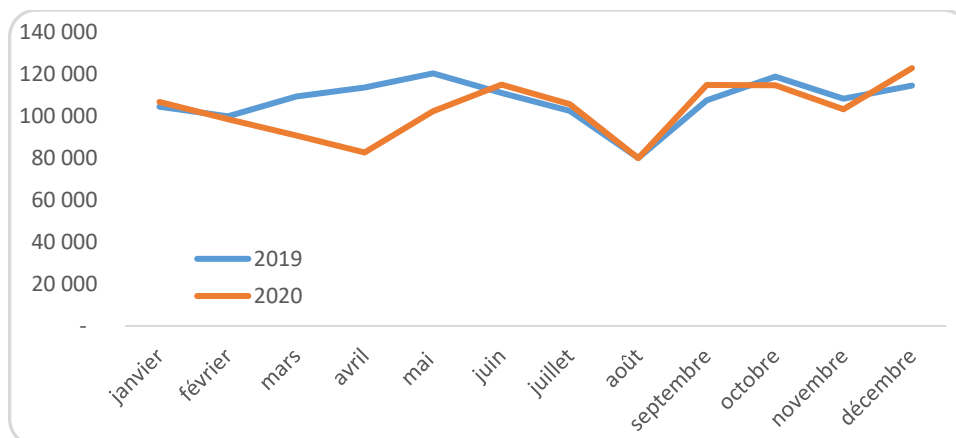
Graphique n° 1 : Arrivages 2020 des fruits et légumes au Marché de Rungis et évolutions 2019-2020 (tonnes)



Source : Semmaris

La fréquentation globale du marché est en baisse de 12% sur l'année. L'impact de la crise sur les flux de visiteurs est concentré sur la période du 1^{er} confinement, avec pour les acheteurs une diminution forte (-20 %) entre mars et mai mais plus limitée sur l'année (-4 %). La fréquentation est notamment restée soutenue pour les acheteurs détaillants (+1 %).

Graphique n° 2 : Passages acheteurs 2019-2020



Source : Semmaris

6.2.2 Des efforts d'adaptation et de réorientation des flux

En réponse aux modifications affectant les débouchés des filières, la SEMMARIS a mis en œuvre des actions de communication pour soutenir les produits rencontrant des difficultés

de débouchés (réseaux sociaux, animations). Des opérations promotionnelles pour soutenir la fréquentation et recruter de nouveaux acheteurs ont également été conduites.

Par ailleurs, la SEMMARIS indique avoir participé à plusieurs actions visant à s'adapter aux perturbations des flux, parmi lesquelles :

- Facilitation des contacts avec la grande distribution afin de réorienter le stock destiné à la restauration;
- Identification de nouveaux clients ;
- Mise en place d'un système de précommandes pour éviter la perte de marchandises ;
- Adaptation du catalogue des produits pour répondre à la demande ;
- Initiatives numériques, dont rungsilivrechezvous.com (voir encadré ci-dessous).
- Mise en relation avec les structures d'aide alimentaire (don de 1 200 tonnes de produits).
- La SEMMARIS est enfin intervenue auprès des pouvoirs publics pour permettre la réouverture des restaurants du marché lors du second confinement.

Rungis chez vous

Service monté en quelques jours et mis en ligne le 1^{er} avril, le service Rungis chez vous a proposé jusqu'à la fin du 1^{er} confinement la livraison de paniers à domicile. Ce service, qui a bénéficié d'une bonne couverture médiatique, a permis d'effectuer un nombre relativement limité de livraisons, même s'il a connu une montée progressive en régime (de 250 livraisons par jour la 1^{ère} semaine à 1 500 livraisons en fin de confinement, 25 000 livraisons au total).

Ce service s'est appuyé sur des jeunes du 2^e régiment du service militaire volontaire pour la préparation des commandes. À l'issue, 11 jeunes ont signé un CDI avec le MIN comme préparateurs de commande.

À l'issue du confinement, l'activité a été reprise par une entreprise intervenant sur le MIN, sous une nouvelle appellation, « FOODUFRAIS ».

6.2.3 Un soutien financier aux entreprises du MIN sous forme d'abandons de créances

Au-delà de ces actions de soutien et de communication, la SEMMARIS a consenti des abandons de créances aux entreprises du MIN en difficulté. Mises en place après concertation avec les représentants de secteurs touchés et en application de la charte « Prost »⁷⁹, elles ont conduit lors du premier confinement à des abandons de créances de trois mois de loyer pour les restaurateurs et deux mois pour les fleuristes - les autres secteurs bénéficiant d'abandons compris entre un et trois mois de loyer selon le niveau de baisse de chiffre d'affaires enregistré

⁷⁹ Charte de bonnes pratiques entre Commerçants et Bailleurs pour faire face à la crise de la COVID 19, signée le 24 juin 2020, à l'issue de la mission de médiation entre bailleurs et locataires commerçants, confiée par M. Bruno Le Maire, Ministre de l'économie et des finances à Mme Jeanne-Marie Prost.

(à partir d'une baisse d'au moins 30 %). Lors du second confinement, tous les secteurs ont pu bénéficier de remises de redevances pour les mois de novembre et décembre, proportionnelles à la diminution de chiffre d'affaires (à partir de 30 % de baisse).

Ce dispositif, qui a bénéficié à 197 entreprises lors du premier confinement et 93 lors du deuxième, a concerné un montant de créances total de 4,4 M€ en 2020 ; 4 M€ ont été inscrits à ce titre au budget 2021.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La crise sanitaire survenue en 2020 a éprouvé le fonctionnement du marché de Rungis et la capacité de la SEMMARIS à assurer la continuité de son activité dans des conditions fortement dégradées. Les acteurs interrogés (MAA, DRAAF Ile-de-France, SGDSN) soulignent tous l'efficacité de la réponse apportée par la SEMMARIS tout au long de l'année, qui a permis d'éviter toute interruption du fonctionnement du marché. La SEMMARIS est en outre intervenue en appui des 1 200 entreprises hébergées sur le marché, en contribuant à la recherche de débouchés alternatifs et surtout en consentant des abandons de créances conséquentes pour celles les plus pénalisées par les mesures sanitaires nationales.

ANNEXES

Annexe n° 1. Suivi des recommandations du contrôle précédent de la Cour des comptes ...	76
Annexe n° 2. Principaux éléments relatifs aux ressources humaines.....	77
Annexe n° 3. Etats financiers de la SEMMARIS.....	79
Annexe n° 4. Eléments complémentaires à l'analyse financière et aux investissements	86

Annexe n° 1. Suivi des recommandations du contrôle précédent de la Cour des comptes

Recommandations	Suivie d'effet	Partiellement suivie d'effet	Non suivie
Pour la SEMMARIS			
1. Procéder à une révision profonde des modalités de passation de marchés à la lumière de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 et du décret n°2005-1742 du 30 décembre 2005, pour mettre en place dans les meilleurs délais une procédure d'achat conforme à ces deux textes et en faire assurer la bonne application par le contrôle interne	X		
2. Limiter le recours aux contrats d'occupation précaires et simplifier la tarification. Avoir une tarification cohérente avec les résultats de la comptabilité analytique.		X	
Pour l'Etat			
3. Définir des objectifs stratégiques que l'Etat souhaite assigner à la SEMMARIS et mettre en place un pilotage par les services de l'Etat (préparation des conseils d'administration et des échéances importantes), qui associe l'ensemble des services intéressés par l'activité de la SEMMARIS, y compris sur les questions foncières.			X
4. Supprimer la cotisation perçue par la SEMMARIS pour le compte du GREFEL et de la SOGARIS, et laisser aux opérateurs du secteur des fruits et légumes la gestion du fonds de restructuration.			X
5. Elaborer le bilan de l'organisation des marchés d'intérêt national prévu par l'article L. 761-5 du code de commerce, assorti de propositions opérationnelles concernant l'avenir des MIN et des périmètres de référence.	Bilan existant mais non communiqué à la Cour		
6. Etablir une feuille de route identifiant les sujets à traiter dans la perspective de l'échéance du traité de concession en 2034.		X	

Source : Cour des comptes

Annexe n° 2. Principaux éléments relatifs aux ressources humaines

SITUATION DES EFFECTIFS ET MOUVEMENTS DU PERSONNEL (BS 2020)

Effectifs Loi PACTE au 31/12/2020 (*CDI + CDD hors remplacement*) = **249.72**
(242,95 en 2019)

Effectifs en gestion courante au 31/12/20 (*y.c. Alternants, Stagiaires, CDD de remplacement*) = **275** (272 en 2019)

Personnes en situation de Handicap : 9

Ancienneté Moyenne : 13,6 ans

Age Moyen : 45,4 ans

Situation Femmes / Hommes : 95 Femmes (37%) / 164 Hommes (63%)

Nombre de démissions : 2 (1 Cadre, 1 Employé)

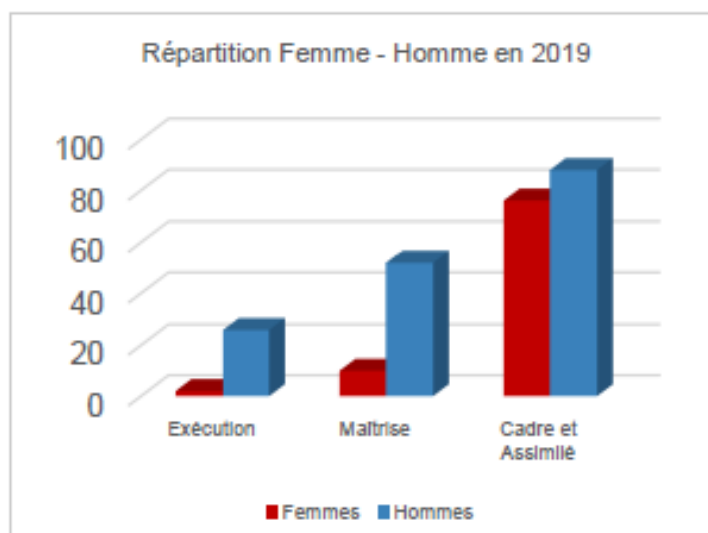
Nombre de départs à la retraite : 3 (Cadre)

Nombre de ruptures conventionnelles : 2 (1 Agent de maîtrise, 1 Employé)

EFFECTIF PAR STATUT (CDI/CDD) ET PAR AGE AU 31/12/2019 (BS 2019)

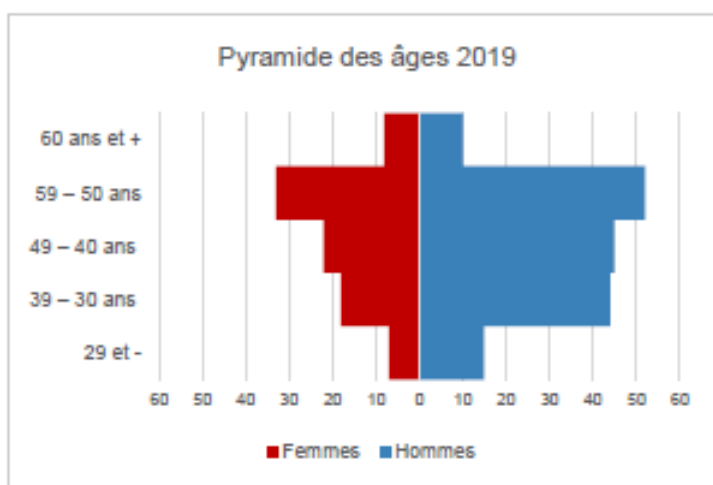
2019

Statut	Femmes	Hommes	Total
Exécution	2	26	28
Maîtrise	10	52	62
Cadre et Assimilé	76	88	164
Total	88	166	254



2019

	Femmes	Hommes	Total
29 et -	7	15	22
39 – 30 ans	18	44	62
49 – 40 ans	22	45	67
59 – 50 ans	33	52	85
60 ans et +	8	10	18
Total	88	166	254



Annexe n° 3. Etats financiers de la SEMMARIS

Tableau n° 11 : Compte de résultat simplifié de la SEMMARIS

En €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Droits d'accès et de stationnement	14 484 784	14 415 116	12 578 354	14 881 122	12 454 652	12 602 381	13 105 333	13 184 037	14 171 765
Redevances homologuées	35 282 300	36 259 300	39 028 018	40 270 188	42 368 100	42 980 700	45 388 600	47 561 500	50 159 210
Droits de première accession étalés	792 736	918 036	948 570	954 005	559 478	585 330	678 149	722 856	793 488
Redevances indexées	15 283 732	15 968 039	16 461 748	16 050 240	17 559 238	18 013 918	17 175 550	16 678 095	16 009 012
Produits sur charges récupérables et ventes de fluides	24 945 714	25 922 702	27 509 980	27 828 449	29 818 790	30 641 695	32 205 830	33 513 093	35 437 416
Produits des activités annexes	796 878	341 478	555 047	606 098	1 877 821	3 193 310	2 699 175	4 699 597	4 551 642
Chiffre d'affaires	91 586 143	93 824 671	97 081 717	100 590 101	104 638 078	108 017 334	111 252 637	116 359 179	121 122 532
RAP	479 299	231 681	193 957	400 527	11 965 577	533 042	422 203	1 025 527	843 247
Autres produits	609 788	350 834	420 893	326 876	274 338	419 007	386 296	551 751	408 262
Produits d'exploitation	92 675 230	94 407 186	97 696 567	101 317 504	116 877 994	108 969 382	112 061 136	117 936 456	122 374 042
Achats	7 377 325	6 952 471	6 899 682	6 912 712	7 582 898	7 736 482	7 201 173	7 155 148	7 825 504
Autres charges de gestion courante	30 967 660	30 658 023	31 827 211	32 379 635	32 725 110	31 805 174	31 869 216	32 893 450	33 454 904
Charges courantes	38 344 985	37 610 493	38 726 892	39 292 347	40 308 008	39 541 656	39 070 389	40 048 598	41 280 408
Charges de personnel *	16 457 408	18 240 066	18 230 675	18 045 721	18 638 873	20 074 224	20 836 074	21 834 334	23 676 668
DAP	24 240 959	25 418 373	23 618 141	23 812 771	28 156 141	23 752 470	25 021 048	27 495 449	29 141 128
Autres charges	1 238 801	1 251 287	1 382 526	1 539 160	1 618 375	1 790 754	1 631 707	1 700 471	2 037 915
Charges d'exploitation	80 282 152	82 520 219	81 958 233	82 689 999	88 721 398	85 159 104	86 559 218	91 078 852	96 136 120
Résultat d'exploitation	12 393 078	11 886 968	15 738 334	18 627 505	28 156 595	23 810 278	25 501 918	26 857 604	26 237 922
Produits financiers	2 579 007	3 366 660	2 698 462	2 996 059	2 438 381	1 962 867	1 294 692	1 285 449	1 388 974
Charges financières	1 735 916	797 076	542 751	399 608	247 194	192 528	164 640	230 180	524 222
Résultat financier	843 091	2 569 584	2 155 712	2 596 451	2 191 187	1 770 339	1 130 052	1 055 269	864 752
Résultat courant avant impôts	13 236 168	14 456 552	17 894 045	21 223 957	30 347 782	25 580 617	26 631 970	27 912 873	27 102 675

LA SOCIETE D'ECONOMIE MIXTE D'AMENAGEMENT ET DE GESTION DU MARCHÉ
D'INTERET NATIONAL DE LA REGION PARISIENNE (SEMMARIS)

Produits cession éléments actifs	1 489 135	94 344		1 640 732	4 028 899	4 399 081	784 623	900 496	2 735 751
Reprises sur provisions	3 141 272	565 647	856 562			545 474		1 543 252	3 666 985
Autres produits	3 899 278	1 078 990	1 933 641	1 164 017	740 645	3 173 221	3 026 287	641 849	2 050 930
Produits exceptionnels	8 529 686	1 738 981	2 790 203	2 804 749	4 769 544	8 117 776	3 810 911	3 085 598	8 453 666
Valeur comptable des éléments cédés	4 899 108	651 105	194 513	2 121 273	5 148 116	4 864 611	1 112 046	3 142 979	9 744 969
DAP	510 005						1 566 184	4 309 478	1 056 570
Autres charges	2 213 559	432 211	161 855	458 199	341 506	485 962	12 353	634 132	119 180
Charges exceptionnelles	7 622 672	1 083 316	356 368	2 579 473	5 489 622	5 350 573	2 690 582	8 086 589	10 920 719
Résultat exceptionnel	907 014	655 665	2 433 834	225 276	-720 078	2 767 203	1 120 328	-5 000 991	-2 467 053
Participation des salariés	426 528	547 108	757 631	726 886	1 188 173	1 163 061	1 037 356	824 954	1 027 324
Impôts sur les bénéfices	4 343 022	4 565 182	6 391 755	6 838 144	9 686 178	9 676 257	8 841 832	7 344 688	7 560 800

Total des produits	103 783 922	99 512 827	103 185 232	107 118 312	124 085 919	119 050 025	117 166 739	122 307 503	132 216 682
-------------------------------	--------------------	-------------------	--------------------	--------------------	--------------------	--------------------	--------------------	--------------------	--------------------

Total des charges	94 410 290	89 512 901	90 006 739	93 234 109	105 332 566	101 541 523	99 293 629	107 565 264	116 169 185
------------------------------	-------------------	-------------------	-------------------	-------------------	--------------------	--------------------	-------------------	--------------------	--------------------

Résultat net comptable	9 373 632	9 999 926	13 178 494	13 884 203	18 753 353	17 508 502	17 873 111	14 742 240	16 047 497
-----------------------------------	------------------	------------------	-------------------	-------------------	-------------------	-------------------	-------------------	-------------------	-------------------

Source: Cour des comptes à partir des comptes financiers de la SEMMARIS

Tableau n° 13 : Bilan simplifié de la SEMMARIS

<i>Actif net (en €)</i>	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Immobilisations incorporelles	201 728	182 652	461 861	575 717	592 451	855 477	2 743 121	4 619 848	4 841 174
<i>Logiciels</i>	92 765	44 545	28 028	382 332	465 920	654 741	782 918	3 300 721	4 488 835
<i>Marque commerciale</i>	91 326	91 326	91 326	91 326	91 326	91 326	91 326	91 326	91 326
<i>Immobilisations en cours</i>	17 637	46 781	342 507	102 059	35 205	109 410	1 868 877	1 227 801	261 013
Immobilisations corporelles propres à la société	380 560	455 953	365 654	304 565	886 362	1 072 301	1 061 469	1 276 052	1 419 776
<i>Terrains</i>	64 138	64 138	64 138	64 138	64 138	64 138	64 138	64 138	64 138
<i>Constructions</i>	0		0	0	546 380	518 630	490 881	463 132	435 383
<i>Matériel et outillage</i>	2 060	1 414	767	4 735	3 949	3 413	2 966	2 519	2 072
<i>Matériel de transport</i>	0		0	3 237	2 517	150 120	134 016	117 911	102 936
<i>Matériel de bureau et mobilier</i>	234 710	390 401	300 748	232 454	249 445	335 999	367 933	621 862	808 759
<i>Agencements et installations</i>	0							0	0
<i>Immobilisations en cours</i>	79 651				19 933		1 535	6 488	6 488
Immobilisations corporelles du domaine concédé	390 910 353	416 851 244	422 996 288	431 623 306	442 984 176	454 223 731	495 213 699	528 350 712	579 073 031
Immobilisations non renouvelables	268 081 209	306 691 791	326 864 091	344 054 785	279 486 639	282 073 352	292 262 412	315 060 011	371 676 079
<i>Terrains</i>	6 850 091	6 850 091	6 850 091	6 850 091	6 850 091	6 850 091	6 850 091	6 850 091	6 850 091
<i>Constructions</i>	233 869 789	256 323 338	268 570 379	275 090 928	218 430 994	220 426 557	229 110 194	248 607 181	298 637 710
<i>Agencements et installations</i>	27 361 328	43 518 362	51 443 621	62 113 766	54 205 554	54 796 703	56 302 127	59 602 738	66 188 277
Immobilisations renouvelables	122 829 144	110 159 453	96 132 197	87 568 521	163 497 537	172 150 379	202 951 287	213 290 701	207 396 952
<i>Matériel et outillage</i>	60 112 734	53 174 067	47 524 961	42 465 941	123 762 034	128 685 885	120 880 744	117 925 023	77 990 328
<i>Agencements et installations</i>	48 846 569	44 092 774	39 604 301	37 481 192	37 197 853	24 821 907	18 439 138	11 758 836	66 335 543
<i>Immobilisations en cours</i>	12 339 762	12 791 309	9 001 312	7 471 052	1 867 459	18 399 481	60 064 947	80 253 729	61 824 654
<i>Avances et acomptes sur immobilisations</i>	1 530 079	101 303	1 622	150 337	670 191	243 106	3 566 458	3 353 113	1 246 427
Immobilisations financières	12 590 456	12 088 482	11 693 662	11 505 857	13 034 997	16 627 261	23 124 099	23 540 231	23 791 894
<i>Participations</i>	10 504 796	10 411 079	10 411 079	10 411 079	10 411 079	10 411 079	13 190 398	13 190 398	13 190 398

LA SOCIETE D'ECONOMIE MIXTE D'AMENAGEMENT ET DE GESTION DU MARCHE
D'INTERET NATIONAL DE LA REGION PARISIENNE (SEMMARIS)

<i>Créances rattachées à des participations</i>	1 828 853	1 425 483	1 030 663	842 858	2 371 912	5 964 176	9 681 695	10 097 826	10 349 489
<i>Autres titres immobilisés</i>	20 085	20 085	20 085	20 085	20 172	20 172	20 172	20 172	20 172
<i>Prêts</i>		0	0	0				0	0
<i>Autres</i>	236 722	231 834	231 834	231 834	231 834	231 834	231 834	231 834	231 834
Total actif immobilisé	404 083 096	429 578 331	435 517 464	444 009 445	457 497 986	472 778 770	522 142 388	557 786 842	609 125 875
Avances et acomptes versés	14 903	94 916	11 136	12 557	68 034	67 327	113 365	167 721	110 518
Créances d'exploitation	21 426 203	19 296 438	20 352 143	23 331 927	29 893 410	30 256 102	37 131 834	40 413 722	43 914 471
<i>Clients et comptes rattachés</i>	14 091 029	13 789 733	15 015 963	17 421 441	19 044 455	18 132 792	25 981 657	27 402 137	26 522 741
<i>Autres débiteurs</i>	5 189 560	5 334 237	5 124 285	5 786 015	10 844 518	12 118 873	10 787 220	12 321 339	16 324 986
<i>Créances diverses</i>	2 145 614	172 468	211 895	124 471	4 437	4 437	362 956	690 247	1 066 743
VMP	55 923 965	46 350 824	58 740 741	55 410 360	46 496 583	41 186 236	31 023 828	17 023 503	13 026 026
<i>Actions</i>									
<i>Autres titres</i>	55 923 965	46 350 824	58 740 741	55 410 360	46 496 583	41 186 236	31 023 828	17 023 503	13 026 026
Disponibilités	3 665 514	3 236 251	1 309 518	13 122 628	27 171 339	16 498 484	30 096 075	38 843 924	6 975 426
<i>Banques et chèques postaux</i>	3 636 633	3 201 711	1 279 300	13 097 239	27 149 363	16 469 027	30 067 347	38 825 272	6 938 449
<i>Caisses</i>	4 952	11 111	6 789	3 960	5 730	3 864	3 800	8 649	6 486
<i>Régies d'avance</i>	23 929	23 429	23 429	21 429	16 246	25 593	24 928	10 003	30 492
Charges constatées d'avance	1 455 610	1 528 182	1 384 143	1 248 462	1 244 660	1 175 145	1 063 203	1 298 530	1 338 641
Total de l'actif circulant	82 486 195	70 506 611	81 797 681	93 125 934	104 874 026	89 183 294	99 428 305	97 747 400	65 365 082
TOTAL ACTIF	486 569 291	500 084 942	517 315 145	537 135 380	562 372 012	561 962 065	621 570 693	655 534 242	674 490 957
Passif (en €)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Capitaux propres	74 610 107	79 930 468	88 120 002	96 009 720	108 188 476	101 819 589	109 188 814	112 928 272	117 644 258
<i>Capital</i>	14 696 158	14 696 158	14 696 158	14 696 158	14 696 158	14 696 158	14 696 158	14 696 158	14 696 158
<i>Prime d'apport</i>	15 050 703	15 050 703	15 050 703	15 050 703	15 050 703	15 050 703	15 050 703	15 050 703	15 050 703
<i>Réserve légale</i>	1 469 616	1 469 616	1 469 616	1 469 616	1 469 616	1 469 616	1 469 616	1 469 616	1 469 616
<i>Autres réserves</i>					8 000	16 000	30 130	51 060	79 290
<i>Report à nouveau</i>	34 019 998	38 714 064	43 725 032	50 909 040	58 210 646	53 078 610	60 069 096	66 918 496	70 300 994
<i>Résultat de l'exercice</i>	9 373 632	9 999 926	13 178 494	13 884 203	18 753 353	17 508 502	17 873 111	14 742 240	16 047 497
Autres fonds propres (droit du concédant)	315 320 003	327 119 077	338 930 274	352 219 401	358 843 658	365 848 579	377 086 800	390 381 841	402 772 794

LA SOCIETE D'ECONOMIE MIXTE D'AMENAGEMENT ET DE GESTION DU MARCHÉ
D'INTERET NATIONAL DE LA REGION PARISIENNE (SEMMARIS)

<i>Subventions nettes reçues</i>	68 111 307	68 315 933	68 561 788	69 352 776	69 360 414	69 360 414	72 027 026	75 303 930	76 372 415
<i>Amortissements de caducité</i>	223 819 303	235 413 752	246 979 094	259 477 233	266 093 852	273 098 772	281 670 382	291 688 519	303 010 987
<i>Provisions pour renouvellement</i>	23 389 392	23 389 392	23 389 392	23 389 392	23 389 392	23 389 392	23 389 392	23 389 392	23 389 392
Provisions réglementées							22 932	68 796	114 660
Provisions	982 513	1 091 474	740 829	1 291 492	1 240 029	972 989	972 989	555 320	433 663
<i>Pour risques</i>	982 513	1 091 474	547 045	951 165	1 031 675	760 421	760 421	334 362	212 705
<i>Pour charges</i>			193 784	340 327	208 354	212 568	212 568	220 958	220 958
Dettes financières	42 202 484	37 512 206	33 511 097	29 608 731	27 576 129	26 884 211	42 287 208	55 832 747	50 190 624
<i>Emprunts</i>	25 558 056	19 861 302	14 969 193	9 921 021	7 297 280	5 758 029	19 547 245	32 797 848	25 721 916
<i>Autres dettes</i>	16 644 427	17 650 904	18 541 904	19 687 710	20 278 849	21 126 181	22 739 963	23 034 899	24 468 708
Avances et acomptes reçus	725 593	452 644	735 187	298 344	415 989	526 009	190 063	312 457	239 668
Dettes d'exploitation	18 889 502	18 089 228	20 766 343	20 582 944	26 923 972	21 858 394	23 331 145	25 806 534	26 845 553
<i>Fournisseurs et comptes rattachés</i>	9 507 784	8 843 449	9 102 470	9 483 135	11 977 778	8 808 783	9 671 087	11 445 537	11 653 270
<i>Dettes fiscales et sociales</i>	8 547 392	8 634 993	11 078 454	10 380 823	14 231 985	12 272 089	12 713 656	12 907 798	14 024 524
<i>Autres</i>	834 327	610 786	585 419	718 986	714 209	777 522	946 402	1 453 199	1 167 759
Dettes diverses	11 726 523	12 608 628	9 891 254	12 706 204	12 400 356	17 453 167	35 406 291	35 120 575	39 155 292
<i>Dettes sur immobilisations</i>	10 234 154	10 474 512	8 056 442	10 782 594	10 591 288	15 333 921	33 415 671	32 812 482	36 275 547
<i>Autres</i>	1 492 370	2 134 116	1 834 812	1 923 610	1 809 068	2 119 246	1 990 620	2 308 093	2 879 746
Produits constatés d'avance	22 112 567	23 281 216	24 620 159	24 418 544	26 783 402	26 599 127	33 084 451	34 527 700	37 094 445
TOTAL PASSIF	486 569 291	500 084 942	517 315 145	537 135 380	562 372 012	561 962 065	621 570 693	655 534 242	674 490 957

Source: Cour des comptes à partir des comptes financiers de la SEMMARIS

* : dont impôts, taxes et versements assimilés sur rémunérations

Tableau n° 14 : Compte de résultat consolidé du groupe SEMMARIS

En €	31/12/2017	31/12/2018	31/12/2019
Production vendue	114 668 000	123 142 000	128 209 506
Chiffre d'affaires	114 668 000	123 142 000	128 209 506
Subventions d'exploitation			
Reprises sur provisions	445 000	1 802 000	1 042 264
Autres produits et transferts de charges	1 058 000	602 000	590 169
Produits d'exploitation	1 503 000	2 404 000	1 632 433
Autres achats et charges externes	38 214 000	40 739 000	41 505 816
Impôts et taxes	2 303 000	2 500 000	2 458 253
Charges de personnel	22 653 000	24 564 000	26 642 215
Dotations aux amortissements des immobilisations	16 557 000	17 320 000	18 098 620
Dotations aux provisions pour risques et charges	9 586 000	10 600 000	11 983 138
Dotations aux provisions sur actif circulant	632 000	765 000	437 334
Autres charges	723 000	1 590 000	1 353 053
Charges d'exploitation	90 668 000	98 078 000	102 478 429
Résultat d'exploitation	25 503 000	27 468 000	27 363 510
Produits financiers	328 000	190 000	164 346
Charges financières	164 000	230 000	524 227
Résultat financier	164 000	-40 000	-359 881
Résultat courant avant impôt	25 667 000	27 428 000	27 003 629
Produits exceptionnels	3 057 000	2 196 000	5 729 663
Charges exceptionnelles	2 018 000	7 186 000	8 189 609
Résultat exceptionnel	1 039 000	-4 990 000	-2 459 946
Impôt sur le résultat	8 914 000	7 554 000	7 927 561
Résultat des sociétés intégrées	17 792 000	14 884 000	16 616 122
Résultat groupe	17 789 000	14 754 000	16 299 778
Résultat hors-groupe	3 000	130 000	316 344

Source: Cour des comptes à partir des comptes financiers de la SEMMARIS

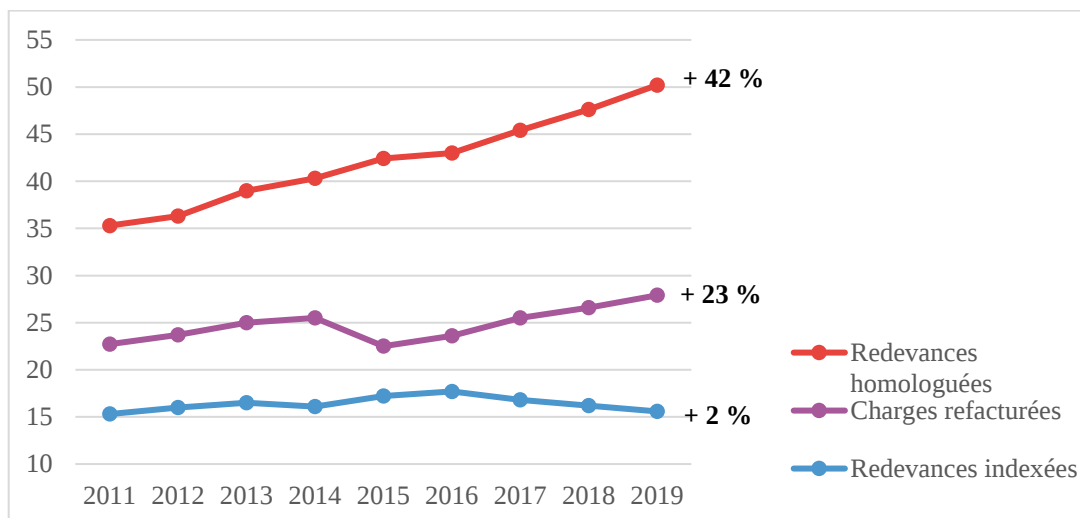
Tableau n° 15 : Bilan consolidé du groupe SEMMARIS

Actif en €	31/12/2017	31/12/2018	31/12/2019
Immobilisations incorporelles propres	2 751 000	4 529 000	4 753 245
Immobilisations incorporelles du domaine concédé		99 000	99 192
Immobilisations corporelles propres	15 872 000	16 281 000	18 508 660
Immobilisations corporelles du domaine concédé	529 212 000	563 004 000	614 016 632
Immobilisations financières	2 016 000	2 078 000	2 373 976
Actif immobilisé	549 851 000	585 991 000	639 751 705
Créances clients et comptes rattachés	24 739 000	24 860 000	26 667 758
Actifs d'impôts différés	2 096 000	1 962 000	1 839 467
Autres créances	10 789 000	12 747 000	12 617 648
Valeurs mobilières de placement	31 024 000	17 023 000	13 026 026
Disponibilités	37 912 000	47 081 000	13 138 460
Actif circulant	106 560 000	103 673 000	67 289 359
Comptes de régularisation	1 206 000	1 368 000	1 391 438
Total Actif	657 617 000	691 032 000	708 432 502
Passif en €	31/12/2017	31/12/2018	31/12/2019
Capital social ou individuel	14 696 000	14 696 000	14 696 158
Primes d'émission, de fusion, d'apport	15 051 000	15 051 000	15 050 703
Réserves	56 145 000	62 931 000	66 353 578
Résultat Groupe	17 789 000	14 754 000	16 299 778
Situation nette - Part du groupe	103 681 000	107 432 000	112 400 217
Droits des concédants	410 971 000	422 395 000	433 077 415
Provisions réglementées	23 000	69 000	114 660
Capitaux propres - Part du groupe	514 675 000	529 896 000	545 592 292
Intérêts minoritaires	2 453 000	2 583 000	2 899 754
Provisions pour risques et charges	3 385 000	2 470 000	2 688 129
Emprunts et dettes financières	42 934 000	56 530 000	50 959 331
Dettes fournisseurs et comptes rattachés	10 645 000	13 030 000	12 828 265
Dettes fiscales et sociales	13 462 000	13 586 000	15 070 781
Dettes sur immobilisations et comptes rattachés	33 470 000	34 074 000	36 614 011
Autres dettes	3 498 000	4 235 000	4 377 619
Dettes	104 009 000	121 455 000	119 850 007
Comptes de régularisation	33 095 000	34 628 000	37 402 320
Total Passif	657 617 000	691 032 000	708 432 502

Source: Cour des comptes à partir des comptes financiers de la SEMMARIS

Annexe n° 4. Éléments complémentaires à l'analyse financière et aux investissements

Graphique n° 3 : Droits d'occupation et charges refacturées (en M€)



Sources : Cour des comptes à partir des comptes sociaux et des documents de la SEMMARIS

Tableau n° 12 : Résultat analytique des droits d'occupation et des charges en 2019

En milliers d'euros	Résultat Droits d'occupation	Résultat Charges	Résultat Total
Fruits et légumes	4 290	2 313	6 603
Produits laitiers et plurivalents	3 000	1 213	4 213
Produits carnés	1 540	322	1 862
Marée	-895	-385	-1 280
Horticulture	1 718	255	1 973
Secteur administratif	5 006	102	5 108
Secteur entrepôts	7 867	4 602	12 470
Quais ferroviaires	-432	-41	-473
Divers	692	231	923
TOTAL	22 786	8 613	31 398

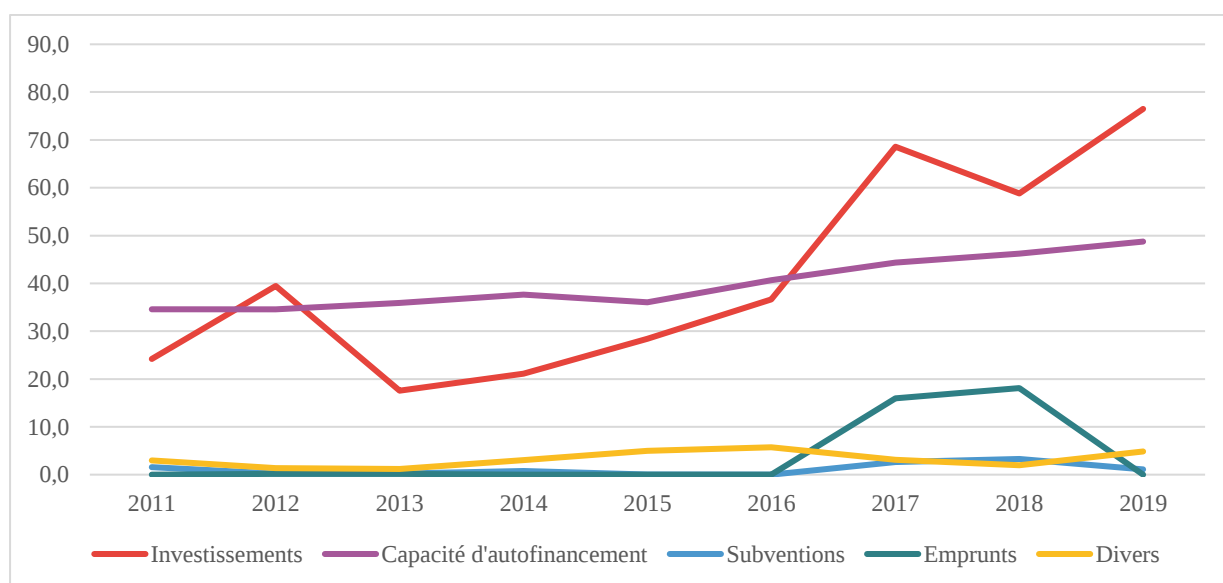
Source : Cour des comptes à partir des documents de la SEMMARIS

Tableau n° 16 : Tableau de financement de la SEMMARIS

En milliers d'euros	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Acquisition d'immobilisations	24 184	39 448	17 561	21 113	28 399	36 622	68 575	58 801	76 483
Dividendes mis en paiement	4 215	4 680	4 989	5 994	6 575	23 877	10 504	11 003	11 332
Remboursement des emprunts	6 311	5 497	4 975	5 119	2 693	1 606	2 229	4 936	7 133
Total des emplois stables	34 710	49 625	27 525	32 226	37 667	62 105	81 308	74 740	94 948
Capacité d'autofinancement	34 583	34 585	35 907	37 684	36 062	40 648	44 366	46 221	48 744
Divers (cpté courant BRI, cautions, cessions d'immobilisations)	2 971	1 370	1 185	3 045	4 960	5 721	3 139	1 988	4 875
Subventions d'équipement	1 551	205	246	791	8		2 667	3 277	1 068
Augmentation des emprunts		184	184				15 960	18 100	
Total des ressources durables	39 105	36 343	37 522	41 520	41 029	46 369	66 131	69 586	54 688
VARIATION DU FDR	4 394	-13 281	9 997	9 293	3 363	-15 736	-15 177	-5 154	-40 260

Sources : Cour des comptes à partir des comptes financiers et des documents de la SEMMARIS

Graphique n° 4 : Financement des investissements de la SEMMARIS (en M€)



Sources : Cour des comptes à partir des comptes financiers et des documents de la SEMMARIS