



Chambre régionale des comptes  
de la Réunion

## **RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES**

### **SUR LA GESTION DE LA SOCIETE ANONYME D'ECONOMIE MIXTE DE LA REGION REUNION POUR LE DEVELOPPEMENT DURABLE ET LA COOPERATION REGIONALE (SR 21)**

**Exercices 2002 à 2008**

---

**CONFIDENTIEL**

A l'issue de son contrôle, la chambre a souhaité mettre en évidence trois aspects principaux.

#### **I. La vie statutaire de la société**

La société de la région Réunion pour le développement durable et la coopération régionale, dite en abrégé « *SR21* », est une société anonyme d'économie mixte locale créée en 2002 par la région afin que cette dernière dispose d'un outil pour construire un développement solidaire et durable dans l'ensemble de ses domaines de compétences.

La SR21 apparait comme une SEML multi activités exerçant des métiers très différents. La part des actionnaires privés n'a cessé de diminuer pour se fixer à 11 % au 31 décembre 2006 ne permettant pas l'instauration d'un véritable partenariat susceptible de donner tout son sens à la notion d'économie mixte. La composition du conseil d'administration n'a pas été conforme aux statuts et il ne s'est pas toujours réuni avec la fréquence prévue. Il n'a pas ainsi été en mesure de jouer tout son rôle. Quant à l'assemblée générale, il a pu être relevé, par le moyen des procurations, une extrême concentration des voix entre les mains d'un seul représentant des actionnaires. Enfin, les modifications des statuts n'ont pas fait l'objet d'une délibération préalable des assemblées délibérantes de la région et des deux groupements de collectivités territoriales.

#### **II. Le fonctionnement de la SR21**

L'organisation interne de la SR21, à travers son personnel en premier lieu, reflète des effectifs élevés dans les services généraux (entre 30 et 40 % des effectifs totaux) ainsi qu'une politique salariale globale généreuse et discrétionnaire, avec un taux de rotation important du personnel (30 % par an en moyenne). Le contrôle des procédures de recrutement a également fait apparaître une intervention limitée d'un cabinet de recrutement, cabinet dont le choix manque de transparence par ailleurs, ainsi que l'embauche directe de certains cadres occupant des postes stratégiques au sein de la société.

En second lieu, l'absence de procédures d'achat en dehors des activités sous mandat, constitue un facteur permettant à la SR21 de s'affranchir largement des principes fondamentaux de la commande publique, notamment en ce qui concerne les achats de billets d'avion où une compagnie aérienne apparaît comme privilégiée.

### III. L'activité de la société

Sur la base d'un objet social très diversifié, les actionnaires de la SR21 ont signé un protocole d'accord qui incluait un plan d'affaires bâti autour de cinq vecteurs de développement de la société : le tram-train, la maison des civilisations et de l'unité réunionnaise, les ouvrages de superstructures pour l'éducation et la formation, les équipements pour les énergies renouvelables et l'intelligence économique. Mais, dès 2003, ces vecteurs ont tous été fragilisés à des degrés divers et la résiliation du mandat de maîtrise d'ouvrage du projet tram-train en mars 2007, qui constituait l'activité principale de la société (83 % du chiffre d'affaires de la SR21 en 2006), a contraint les dirigeants de la SR21 à développer une nouvelle stratégie afin de maintenir et surtout légitimer l'existence de la SEML. C'est donc en raison de la résiliation de la convention de mandat de maîtrise d'ouvrage du projet tram-train que le programme d'actions d'intérêt général d'appui à la politique régionale a pris toute son ampleur.

C'est également à partir de cette date que la SR21 est devenue une SEML atypique et inclassable, conduisant la chambre à dénoncer une dérive de l'outil SEM tel que l'a souhaité le législateur. En effet, pour compenser un chiffre d'affaires en chute libre de son « outil », la région a augmenté considérablement les subventions d'exploitation de la SR21 : de 2006 à 2008, celles-ci ont représenté près de 7 millions d'euros. En 2008, elles atteignent 75 % des produits d'exploitation de la société.

Désormais, la SR21 n'a de raison d'être que parce qu'elle demeure financée par la région, pour des missions dites d'intérêt général qui n'ont eu de cesse d'être amendées, abandonnées, restructurées, et dont l'évaluation de l'efficacité et de l'efficience reste très limitée.

Sur le plan de la gestion interne, les finances de la SR21 ne sont pas déséquilibrées en raison d'un capital social particulièrement élevé lors de la constitution de la société (1,5 million d'euros, dont 64 % de la région), de l'indemnité de résiliation du mandat d'études tram-train versée en 2007 par la région et des subventions d'exploitation annuelles versées par la même collectivité.

Cette situation place la SR21 en position d'étroite dépendance vis-à-vis de la région et demain, si la SR21 était privée de cette aide financière, elle se retrouverait rapidement en situation de cessation de paiement car les activités autres que celles liées au programme d'actions d'intérêt général sont marginales et ne procurent pas les résultats indispensables à son développement.

En définitive, la SR21 n'a de « société anonyme d'économie mixte locale » que l'apparence, car ni son actionariat, ni ses activités, ni son chiffre d'affaires, ni l'existence d'un plan d'affaires ne lui permettent de disposer du réel potentiel nécessaire à sa croissance. Dès lors, la solution consistant à « régionaliser » ses activités, c'est-à-dire les réintégrer dans le giron des services de la région elle-même, semble être celle qui préserve au mieux le bon usage des deniers publics.

## SOMMAIRE

	<b>Introduction .....</b>	<b>4</b>
SC	<b>I - La vie statutaire de la SR21 .....</b>	<b>4</b>
	A - Vocation de la société .....	4
	1.- Genèse.....	4
	2.- L'objet social .....	5
	3.- Le capital social et les actionnaires .....	7
	B - La vie sociale.....	9
	1.- Le conseil d'administration.....	9
	2.- Les assemblées générales.....	15
	3.- Les modalités d'exercice de la présidence et de la direction générale .....	18
	4.- Les obligations de communication des représentants des collectivités publiques actionnaires .....	19
5.- Les relations avec le représentant de l'État .....	20	
	<b>II - Le fonctionnement opérationnel de la SR21.....</b>	<b>21</b>
	A - Les ressources humaines .....	21
	1.- Les effectifs et leur répartition.....	21
	2.- Une masse salariale élevée.....	23
	3.- Une politique salariale généreuse et discrétionnaire .....	25
	4.- Un taux de rotation élevé du personnel.....	33
	5.- Les procédures de recrutement .....	34
	B - L'absence de procédures d'achat.....	38
	1.- Rappel.....	38
	2.- L'achat de billets d'avion.....	39
	3.- Autres achats.....	40
	C - Autres aspects de la gestion interne.....	42
	1.- Les locaux de la SR21.....	42
	2.- Les remboursements de frais de représentation et de déplacements du président-directeur général.....	43
	3.- Autres dépenses insuffisamment justifiées .....	44
	<b>III - L'activité de la SR21 .....</b>	<b>45</b>
PAC	A - Évolution .....	45
	1.- Mai 2002-Mars 2007 : une SEML dont la montée en puissance semble compromise.....	45
	2.- Mars 2007-Décembre 2008 : une SEML devenue « atypique » .....	48
	B - Les comptes .....	50
	1.- Les résultats .....	50
	2.- Bilan final de la période sous revue et trésorerie .....	52
	3.- Engagements de dépenses prématurés et sincérité des comptes .....	53
	4.- Carence de la comptabilité analytique .....	54
	C - La réorientation des missions .....	55
	1.- Les missions d'intérêt général.....	55
2.- L'activité communication .....	60	

## Introduction

La société anonyme d'économie mixte locale de la région Réunion pour le développement durable et la coopération régionale « SR21 » a été fondée par une assemblée générale constitutive réunie le 22 mai 2002 et immatriculée au registre du commerce et des sociétés du tribunal de Saint-Denis de la Réunion le 9 juillet 2002.

La SR21 revêt la forme juridique d'une société anonyme régie par le livre II du code de commerce. L'organisation et le fonctionnement de cette société doivent donc être conformes au droit commun des sociétés dans la limite du corpus normatif contenu dans la partie législative du code général des collectivités territoriales (articles L. 1521-1 à L. 1525-3) en raison de la spécificité liée à la notion d'« économie mixte ».

Le présent rapport d'observations s'attache à examiner, pour la période couvrant les exercices 2002 à 2008, la gestion de cette entité, par définition située à l'intersection de la sphère publique et privée, sous l'angle de sa vie statutaire, de son fonctionnement opérationnel et de son activité.

## I - La vie statutaire de la SR21

### A - Vocation de la société

#### 1.- Genèse

Comme dans la grande majorité des créations des sociétés d'économie mixte locales (SEML) qui résultent de la volonté des élus locaux, la SR21 est née à l'initiative des élus de la région Réunion.

Par délibération de l'assemblée plénière du conseil régional en date du 14 décembre 2001, la création de la SEML s'est inscrite au cœur du projet de mandature de la région autour de l'orientation stratégique de « *valorisation des atouts de la Réunion pour construire un développement solidaire et durable* », dans l'ensemble des domaines de compétences de la région.

Dès le départ, l'idée était de conférer une vocation très large à la SR21, la collectivité régionale ayant souhaité disposer d'un véritable « *outil* » polyvalent pouvant compléter ses activités dans tous les domaines relevant de ses compétences propres.

Les secteurs identifiés comme tels par la région sont les suivants :

- la promotion et le développement économique : missions pour le développement des zones d'activités et prestataire de services pour les investisseurs immobiliers, en lien avec le schéma d'aménagement régional (SAR) ;
- l'environnement : analyses, études ou investissements touchant la mise en valeur ou la sauvegarde du milieu naturel ;

- la production et l'économie d'énergie : mise en œuvre du programme d'investissements dans le cadre du plan énergétique pour les énergies renouvelables ;
- les grandes infrastructures de transport et de communication : projet de transport en commun en site propre (TCSP) entre Saint-Paul et Saint-Benoît ouvert par la région, études du comité de pilotage, volonté de disposer d'une structure privilégiant une capacité d'expertise forte (la SEML doit mettre en place des cadres expérimentés qui formeront une équipe pluridisciplinaire adaptée à ces enjeux) ;
- les superstructures : réalisation d'investissements prioritaires tels la maison des civilisations et de l'unité réunionnaise (MCUR), lycées, bâtiments universitaires ou dans le cadre des actions de coopération, environnement et énergie ;
- les nouvelles technologies de l'information et de la communication : gestion et exploitation des infrastructures pour les réseaux de télécommunications à haut débit sur le territoire réunionnais et avec les pays de la zone océan indien dans le cadre des actions de coopération régionale ;
- la coopération régionale : développement des partenariats adéquats selon la nature des projets dans des domaines divers.

## 2.- L'objet social

### a) Les statuts

L'objet social de la SR21, tel qu'il résulte de ses statuts, est la traduction de l'exposé des motifs ayant présidé à sa création par la région.

Ainsi, aux termes de l'article 2 de ses statuts, la SR21 a pour objet :

*« d'exercer, pour le compte de la région Réunion, de ses actionnaires et pour son propre compte ou, éventuellement pour toutes autres collectivités territoriales, organismes publics ou privés, les activités d'aménagement et de développement dans les domaines de compétences de la région Réunion et s'inscrivant dans les objectifs de développement durable du conseil régional de la Réunion, notamment celles concernant :*

- *la promotion et le développement économique,*
- *les actions liées à la coopération régionale et au co-développement,*
- *l'environnement,*
- *la production et les économies d'énergies,*
- *les grandes infrastructures de transports,*
- *les nouvelles technologies de l'information et de la communication,*
- *les ouvrages de superstructures pour la culture, la formation et leur maintenance.*

*D'une manière générale, elle pourra accomplir toute opération financière, commerciale, industrielle, mobilière et immobilière pouvant se rattacher, directement ou indirectement, à l'objet social ou susceptible d'en faciliter la réalisation ».*

## **b) Le pacte d'actionnaires**

Instrument qui complète les statuts, le pacte d'actionnaires contribue à améliorer la gouvernance des SEML, en assurant la stabilité et la pérennité de son actionariat autour d'objectifs communs et de modalités de management précises.

Dans ce cadre, il ressort clairement que la région a créé sa SEM régionale « *afin de mettre en œuvre par mandat, différentes actions relevant de sa compétence et qu'elle fera en sorte, par le système d'avance de trésorerie sur les opérations, que la société puisse œuvrer dans les meilleures conditions techniques et financières* ».

Les premiers actionnaires de la SR21 ont signé un protocole d'accord le 22 mai 2002 en vue de préciser les motifs, *l'affectio societatis* et les premières modalités de leur participation, d'une part ; de définir l'évolution de la vie sociale de l'entreprise en vue de l'arrivée éventuelle de nouveaux actionnaires, d'autre part.

Par ailleurs, un plan d'affaires sur cinq ans, soit jusqu'en 2006, chiffrant l'activité de la société à travers cinq vecteurs de développement a été joint en annexe du protocole. Sur les sept thèmes de l'objet social de la SR21, quatre sont concernés par le plan d'affaires : les grandes infrastructures de transports (projet de TCSP), les ouvrages de superstructures pour la culture et la formation (projet de MCUR et plusieurs équipements d'éducation et formation), le développement économique (projet de centre d'intelligence économique) et enfin, la production et les économies d'énergie (projet équipements pour les énergies renouvelables). Le plan indique par ailleurs que, s'agissant des trois autres thèmes, à savoir l'environnement, les nouvelles technologies de l'information et la coopération régionale, ceux-ci feraient l'objet d'explorations ultérieures, ces dossiers n'étant pas suffisamment avancés sur le plan financier et contractuel.

## **c) Une SEML multi-activités**

Selon l'article L. 1521-1 du code général des collectivités territoriales, les collectivités territoriales peuvent, dans le cadre des compétences qui leur sont reconnues par la loi, créer des SEML pour réaliser des opérations d'aménagement, de construction, pour exploiter des services publics à caractère industriel et commercial ou pour toute autre activité d'intérêt général. Plusieurs activités appartenant à ces catégories peuvent être incluses dans l'objet social à la condition qu'elles soient complémentaires.

La SR21 apparaît comme une SEML pluriactivités, comprenant des activités d'aménagement, de construction et d'intérêt général qui se déclinent comme une juxtaposition de multiples domaines d'intervention : le TCSP (mandat pour les études opérationnelles relatives au tram-train), la construction d'ouvrages de superstructures pour la formation et la culture, l'animation du programme régional d'intelligence économique, l'aide à l'élaboration du plan réunionnais de développement durable, la coopération régionale avec la mise en œuvre d'actions de co-développement, notamment avec la Chine.

Pour autant que les activités, une à une, soient conformes aux textes en vigueur, il n'en demeure pas moins que celles-ci doivent être complémentaires. Interrogé sur le lien de complémentarité existant entre les activités de la SR21, son président directeur général en fonction au moment du contrôle a indiqué que :

*« La création de la SR21 s'est inscrite dans le cadre d'une volonté de promouvoir le développement durable. A ce titre, l'ensemble de ses activités s'inclut dans ce cadre tant dans le domaine du transport, de l'aménagement, du développement économique et de la coopération régionale ».*

Or, il convient de rappeler que la notion de complémentarité des activités ne peut être appréhendée à partir d'un concept ou d'une doctrine générique, en l'espèce, celui du « *développement durable* ». En effet, la notion de complémentarité est analysée restrictivement par la jurisprudence et concerne essentiellement les activités d'aménagement et de construction (CE, 18 décembre 1959, Delansorme). Par ailleurs, une conception purement financière du principe de complémentarité, qui conduirait à la réunion d'activités au sein d'une même société, dans le seul but de parvenir à un équilibre financier global, serait illicite. Sont ainsi en principe considérées comme complémentaires les activités d'aménagement, construction et gestion immobilière, ou encore la gestion d'équipements publics ou de services publics dans les domaines du transport ou du stationnement.

Au-delà de ces observations tenant à la régularité de l'objet social, il importe de souligner que la complémentarité des activités des SEML répond à un enjeu : celui de maîtriser cette diversification. Pour ce faire, des compétences professionnelles suffisantes sont nécessaires et des métiers contrastés peuvent difficilement être exercés par une même entreprise. Ainsi, l'équipe en charge du projet tram-train nécessite des compétences spécifiques distinctes de celles des équipes de construction de lycées, elles-mêmes encore distinctes de celles des équipes d'intelligence économique etc. ... ; les conventions doivent être bien rédigées, la gestion des comptes doit être rigoureuse en fonction des divers types d'intervention (mandat, prestation de service, études, maîtrise d'œuvre) et enfin, des fonds propres suffisants sont indispensables. La diversification des activités doit donc nécessairement s'accompagner d'une obligation de clarté à l'égard des actionnaires.

En réponse, M. Pierre VERGES a fait valoir « *que la SR21 utilisait le même logiciel de comptabilité que celui en usage auprès de la grande majorité des SEM, tant au niveau local que national* ».

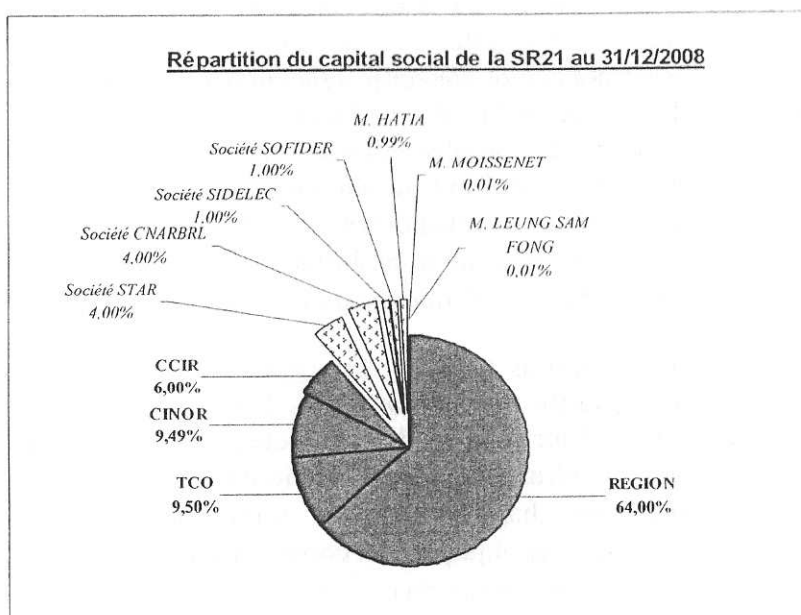
Il reste que la chambre considère que l'exercice par une SEML de métiers différents n'est pas recommandé, d'autant plus que les limites résultant de la vocation d'intérêt général des SEML peuvent se trouver très vite dépassées.

### 3.- Le capital social et les actionnaires

Pour la formation du capital, la SR21 a emprunté la forme « *fermée* », c'est-à-dire sans appel public à l'épargne. Le capital social de la SR21, d'un montant de 1 500 000 €, divisé en 15 000 actions de 100 € chacune, n'a pas varié durant la période examinée et aucun dividende n'a été versé aux actionnaires de la société.

Les membres fondateurs de la société demeurent ses principaux actionnaires. La région détient à elle seule 64 % du capital et, parmi les actionnaires publics, figurent également la Communauté d'Agglomération du Territoire de la Côte Ouest (TCO) et la Communauté Intercommunale du Nord de la Réunion (CINOR) qui détiennent respectivement 9,4 % et 9,5 % du capital de la société, ainsi que la Chambre de commerce et d'industrie de la Réunion qui possède 6 % des actions<sup>1</sup>.

Les actionnaires privés se partagent les 11 % des actions restantes. Les sociétés STAR, CNARBRL et SIDELEC détiennent respectivement 4 %, 4 % et 1 % du capital social et l'unique organisme financier, la SOFIDER, détient 1 % du capital. Enfin, 1 % du capital est réparti entre trois personnes physiques.



Les règles spécifiques prévues par le code général des collectivités territoriales, tenant au montant minimum du capital social (soit 225 000 € pour les SEML qui comportent à la fois des activités d'aménagement et de construction), ainsi qu'à la participation majoritaire des collectivités territoriales et de leurs groupements<sup>2</sup> sont donc respectées.

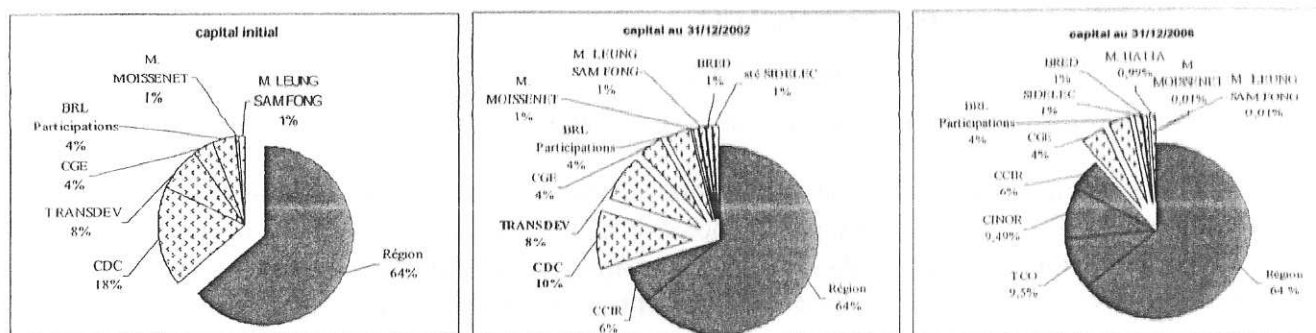
Toutefois, la part des actionnaires privés n'a cessé de diminuer sur la période examinée et demeure très marginale depuis 2006. En effet, initialement établi à 36 %, le capital des actionnaires privés a été réduit à 30 % au 31 décembre 2002, puis à 11 % au 31 décembre 2006.

<sup>1</sup> Selon une jurisprudence constante du Conseil Constitutionnel et du Conseil d'État, les Chambres de Commerce et d'Industrie ont le caractère d'établissements publics administratifs de l'État. La participation des CCI au capital de SEML ne peut donc que revêtir un caractère public, eu égard à leur statut.

<sup>2</sup> Le principe de la participation majoritaire au capital des SEML ne concerne que les collectivités territoriales et leurs groupements. Dès lors, même si les capitaux détenus par les CCI sont rangés dans la catégorie des capitaux publics, ils ne sauraient en aucun cas concourir à la satisfaction de la règle de la détention du capital majoritaire par les collectivités territoriales et leurs groupements.



## Évolution de l'actionnariat de la SR21



En définitive, et ceci depuis fin 2006, il est à relever la faiblesse des capitaux privés dans cette SEML, lesquels demeurent dispersés entre quatre personnes morales privées et trois personnes physiques, conférant ainsi un caractère purement symbolique à la présence desdits actionnaires privés. Cette situation, sans préjuger l'efficacité des outils de pilotage à la disposition des décideurs, apparaît préjudiciable à la SR21 qui perd ainsi un partenariat privé doté d'une expérience de gestion utile à la définition des choix stratégiques, de nature à contribuer à la maîtrise des opérations en termes de prévisions financières et de conditions de rentabilité.

M. Pierre VERGES estime quant à lui que « *Le nombre peu important d'actionnaires privés n'est aucunement préjudiciable à la SR21. Une augmentation du nombre d'actionnaires privés n'apporterait en aucune manière plus d'opérations à la SEM dans la mesure où ses interventions restent liées aux domaines de compétence de la Région comme le stipulent nos statuts.* »

Telle n'est pas la position de la chambre qui estime que l'absence d'un ou plusieurs partenaires privés substantiels, fiables et compétents, s'oppose à un véritable partenariat susceptible de donner tout son sens à la notion d'économie mixte.

## B - La vie sociale

La SR21 est gérée à partir d'une structure moniste, à savoir un président et un conseil d'administration, permettant une représentation plus large des actionnaires dans les organes de gestion.

### 1.- Le conseil d'administration

#### a) Composition

Selon l'article 16-1 des statuts, le conseil d'administration de la SR21 est composé de onze membres, dont sept représentent les collectivités territoriales et leurs groupements.

Les procès-verbaux des conseils d'administration permettent de constater que dix administrateurs représentent les actionnaires publics et un seul les actionnaires privés. Ils se répartissent comme suit :

- sept administrateurs représentent la région Réunion,

- un administrateur représente la CINOR,
- un administrateur représente le TCO,
- un administrateur représente la CCIR,
- un administrateur représente la société CNARBRL.

La chambre a relevé que les statuts en vigueur, dans leur version mise à jour le 18 septembre 2002, ne reflètent pas le nombre actuel des administrateurs des collectivités territoriales et leurs groupements. En effet, le nombre d'administrateurs pour les collectivités territoriales et leurs groupements est fixé à sept dans les statuts alors qu'il demeure à neuf dans les faits et ce, depuis 2006.

D'autre part, bien que le représentant de la société BRL (devenue CNARBRL en 2007) ait été désigné comme administrateur lors de l'assemblée générale ordinaire du 29 juillet 2003, celui-ci a été enregistré en tant que censeur au niveau du registre du commerce et des sociétés jusqu'en mars 2009. Il a en effet fallu attendre plus de cinq ans pour que sa qualité d'administrateur soit enregistrée en tant que telle.

Le président-directeur général en fonction à la clôture de l'instruction, M. Pierre VERGES, impute ce retard aux délais anormalement longs de communication des informations sur les changements au sein de la société entre leur notification au centre de formalité des entreprises (CFE) de la CCI de la Réunion et leur inscription au registre du commerce et des sociétés tenu par le greffe du tribunal de commerce. Il a produit, à titre de justificatif, une lettre d'accompagnement des pièces adressées par la SR21 le 25 février 2005 au CFE, comprenant notamment le procès-verbal de l'assemblée générale du 29 juillet 2003. Ainsi, quoi qu'il en soit, la SR21, de son côté, aura attendu près d'un an et sept mois avant de communiquer les changements au sein de son conseil d'administration aux autorités *ad hoc*.

La chambre fait observer que la composition du conseil d'administration n'était pas conforme aux statuts et que la qualité de l'un de ses membres n'a été enregistrée en tant que telle au niveau du registre du commerce et des sociétés que bien tardivement, fragilisant ainsi les décisions prises par ledit conseil pendant un temps.

## **b) Fonctionnement**

L'article 19 des statuts dispose que « *le conseil d'administration se réunit trois fois dans l'année et aussi souvent que l'intérêt de la société l'exige...* ». Sur la période 2002 à 2008, la fréquence des réunions du conseil d'administration apparaît largement variable.

Parmi ces sept années, quatre millésimes ne satisfont pas à l'exigence de trois réunions annuelles. Ainsi, en 2003, une seule réunion du conseil d'administration a eu lieu, à savoir le 22 août ; en 2004, deux réunions se sont tenues, à savoir les 18 février et 9 juin ; en 2006, une seule réunion a été recensée, à savoir le 19 avril, faute de quorum ; en 2008, deux réunions se sont tenues, à savoir les 20 mai et 9 décembre.

Par ailleurs, sur toute la période examinée, de nombreux intervalles de plus de six mois ont pu être observés entre les réunions du conseil d'administration, dénotant soit une absence de vie sociale réelle alors même que l'intérêt de la société l'exigeait, soit que l'intérêt de la société ne l'exigeait pas, auquel cas la question de son activité réelle mériterait d'être posée.

M. Pierre VERGES conteste cette appréciation, même s'il reconnaît que « *compte tenu des contraintes de disponibilité des administrateurs élus, le rythme retenu a été de deux conseils d'administration annuels* », alors même que les statuts de la société prévoient un minimum de trois réunions par an comme déjà précisé.

Il considère en effet que « L'absence d'un Administrateur lors d'un Conseil d'Administration ne dénote nullement une « *absence de vie sociale réelle* » et encore moins une remise en cause de l'activité réelle de la société. »

La chambre conteste cette position et estime que l'absence de quorum en vue d'une réunion statutaire participe d'un dysfonctionnement entachant la vie sociale de la SR21.

Le PDG alors en fonction poursuit en apportant la précision suivante :

*« Le fait en est que les Administrateurs présents lors des Conseils d'Administration de Septembre et Décembre 2006 qui n'ont pu être tenus faute de quorum ont montré malgré tout leur intérêt pour la Société en restant en séance afin d'être informés des points qui devaient y être abordés. »*

Il reste qu'aucune décision valide n'a pu être prise à l'occasion de ces rendez-vous manqués.

Il a au demeurant été observé que, du mois d'avril 2006 au mois de décembre 2008, l'intervalle entre les réunions du conseil d'administration a augmenté. Ainsi, onze mois se sont écoulés entre la réunion d'avril 2006 et celle de mars 2007, puis deux mois pour la réunion suivante, puis sept mois, puis cinq mois, et enfin, de nouveau, sept mois.

Ce constat semble pour le moins surprenant dans la mesure où l'intervalle de plus de onze mois constaté entre la réunion du 19 avril 2006 et celle du 27 mars 2007, faute de quorum lié à l'absence des administrateurs de la région à deux reprises, correspond à un moment crucial pour la société, à savoir la résiliation du mandat tram-train par la région actée par délibération de la commission permanente en date du 7 novembre 2006, activité qui constituait le cœur de métier de la SEML puisqu'elle représentait 60 % en moyenne du chiffre d'affaires. Les membres du conseil d'administration n'ont ainsi été informés des orientations nouvelles de la société qu'en mars 2007, avec la présentation du programme d'actions « *mission d'intérêt général : appui à la politique régionale* », sans toutefois disposer des informations relatives aux modalités de financement et au coût total du programme, pourtant évalué à quatre millions d'euros (le procès-verbal ne comporte aucune mention sur les éléments financiers).

Dès lors, le faible nombre de réunions limite les informations sur l'évolution des activités et l'organisation interne de la société. Ainsi, par exemple, le conseil d'administration n'a pas été informé des conséquences relatives au lancement d'un contrat de partenariat public privé par la région dans le cadre du projet tram-train, ni de la délibération de la région liée à la rupture du mandat tram-train, ni de la convention de résiliation servant de base à l'indemnisation de la société et de la nouvelle redistribution interne qui en résultait. Dans le dossier remis aux administrateurs pour le conseil du 27 mars 2007, aucune annexe ne figurait au point 10, intitulé « *questions diverses* », qui portait tout de même sur les informations relatives au tram train.

L'ancien PDG, sans contester l'absence totale de réunion du conseil d'administration pendant onze mois entre avril 2006 et mars 2007, explique que les administrateurs avaient cependant obtenu toutes les informations nécessaires jointes à l'ordre du jour des convocations des conseils d'administration programmés pour septembre et décembre 2006. Quant à l'absence de quorum, il indique que ces conseils d'administration avaient été transformés en réunion technique d'informations et, qu'en tout état de cause, les élus du conseil régional absents avaient la possibilité d'obtenir les informations relatives au tram-train validées en commission permanente du mois de novembre 2006. Les administrateurs, toujours selon M. VERGES, étaient donc en possession d'informations suffisantes avant la tenue du conseil d'administration du mois de mars 2007.

Ont été joints à sa réponse deux « *compte rendu de réunion technique* » qui sont bien datés respectivement des 20 septembre et 21 décembre 2006, correspondant bien aux dates pour lesquelles le CA avait été convoqué.

Le « *compte rendu* » du 20 septembre 2006 relate certes des communications des dirigeants, et notamment du PDG, relatives au lancement d'un contrat de partenariat public privé par la région dans le cadre du projet tram-train (point 1 de l'ordre du jour : analyse juridique, conséquences contractuelles et financières pour la SR21, perspectives d'organisation du projet tram-train) ainsi que sur les propositions d'orientation et de positionnement stratégique de la SR21 consécutives à la décision de la région (point 2 de l'ordre du jour), de même que celui du 21 décembre 2006 relate une information du PDG relative à la délibération de la région Réunion liée à la rupture du mandant tram-train (point n° 1) ainsi qu'un échange sur les propositions d'orientations stratégiques et plan d'actions pour 2007 (point n° 3).

La chambre estime que les pièces n'offrent cependant aucune valeur probante :

- elles ne comportent aucune signature ;
- elles se présentent, hormis leur titre et le commentaire sur la transformation de l'assemblée en simple « *réunion technique* » faute de quorum, comme de véritables procès verbaux de séance du conseil d'administration et font état de décisions dudit conseil comme s'il avait pu valablement délibérer ; ainsi, pour ne reprendre qu'un exemple parmi d'autres, s'agissant du document afférent à la réunion du 21 décembre 2006, il est mentionné, sous le point 8 de l'ordre du jour :

*« Lors de la constitution de la SR21 les actions ont été libérées pour la moitié de leur valeur nominale soit 750 000 euros.*

*Le délai légal pour le versement du solde effectif doit intervenir 5 ans après l'immatriculation de la société au registre du commerce. Le président propose au conseil que le dépôt des fonds par les actionnaires soit réalisé à la date du 30 mars 2007.*

*Le conseil d'Administration autorise le président à procéder aux appels de fonds nécessaires. »*

Une telle formulation conduit la chambre à formuler l'hypothèse probable selon laquelle ce document pourrait être en réalité la reprise d'un projet de procès-verbal préparé dans l'optique d'une réunion valablement tenue du conseil d'administration.

Toujours est-il que ces pièces n'ont pas même été annexées au procès verbal de la réunion du conseil d'administration, laquelle s'est enfin régulièrement tenue le 27 mars 2007.

L'article 20 des statuts dispose que « *le conseil d'administration détermine les orientations de l'activité de la société et veille à leur mise en œuvre...* ». Or, depuis 2006, date qui correspond à l'émission de l'actionnariat privé et sa représentation symbolique au sein du conseil d'administration (pour mémoire, un seul administrateur privé), force est de constater que le conseil d'administration ne détermine plus les orientations de l'activité de la société. Celui-ci se contente de différentes présentations relatives aux activités déjà réalisées, présentations faites par chacun des directeurs de services concernés. Dès lors, le conseil d'administration se borne à entériner des choix stratégiques effectués en amont.

Ainsi, par exemple, le conseil d'administration n'a pas eu connaissance du programme d'actions 2008 et n'a pu, en conséquence, le valider ni dans son contenu, ni dans ses modalités de financement. Pourtant, ce programme d'actions 2008 a été transmis à la région Réunion le 1er juillet 2008 par le président directeur général avec les demandes de financement correspondantes.

De même, le conseil d'administration n'a pas autorisé les mises à disposition du directeur général adjoint et d'une chargée de mission de la SR21 à l'association Ile de la Réunion Tourisme (IRT), ces décisions ayant simplement été annoncées comme telles par le PDG lors du conseil d'administration en date du 20 mai 2008 et n'ayant été approuvées que le 9 décembre 2008, alors que les conventions de mises à disposition étaient signées depuis le 17 décembre 2007. Pourtant, ces conventions entraînent dans le champ d'application de l'article L. 225-38 du code de commerce relatif aux conventions règlementées, dès lors que M. Pierre VERGES était à la fois PDG de la SR21 et président de l'IRT. Comme telles, elles auraient dûes nécessairement être soumises à l'autorisation préalable du conseil d'administration.

L'ex-PDG a répondu sur ce point comme suit :

*« Dans un souci d'efficience, la mise à disposition s'est faite rapidement après information orale des Administrateurs. Les Administrateurs ont confirmé cette autorisation de mise à disposition par la validation de la convention de mise à disposition qui leur a été soumise. »*

La chambre n'a de son côté trouvé aucune trace de cette validation par le conseil d'administration de la SR21.

Enfin, le conseil d'administration n'a pas eu connaissance de l'accord de rupture conventionnelle du 6 février 2009 entre le PDG de la SR21 et l'un des ses directeurs généraux adjoints. Au regard du montant de l'indemnité conventionnelle versée à ce cadre, à savoir 131 593 €, le conseil d'administration aurait dû disposer d'une information en vue de pouvoir remplir sa mission de contrôle et de vérification des affaires concernant la société.

A cet égard, M. Pierre VERGES a fait observer que « *La rupture conventionnelle de l'un des Directeurs Généraux Adjoints s'est faite en effet sous l'autorité du Directeur Général qui détient tous pouvoirs selon l'article 22 des Statuts que les Actionnaires n'ont pas souhaité remettre en cause à quelque moment que ce soit.*

*Le montant de l'indemnité a été attribué et validé par un Avocat spécialisé en Droit Social afin de ne pas exposer la Société à un contentieux incertain au plan indemnitaire. »*

La chambre conteste le fait que les statuts de la société, sauf à contrevenir à toutes les règles fondamentales qui régissent les sociétés anonymes, qui plus est à capitaux majoritairement publics, conférerait au directeur général « tous pouvoirs ».

Certes, l'article 22 des statuts de la SR21 relatif à la direction générale prévoit que :

*« Le directeur général est investi des pouvoirs les plus étendus pour agir en toute circonstance au nom de la société. Il exerce ces pouvoirs dans la limite de l'objet social et sous réserve de ceux que la loi attribue expressément aux assemblées d'actionnaires et au conseil d'administration ».*

Or, s'agissant précisément des pouvoirs légaux conférés au conseil d'administration des sociétés anonymes, l'article L. 225-35 du code de commerce dispose que :

*« Le conseil d'administration détermine les orientations de l'activité de la société et veille à leur mise en œuvre. Sous réserve des pouvoirs expressément attribués aux assemblées d'actionnaires et dans la limite de l'objet social, il se saisit de toute question intéressant la bonne marche de la société et règle par ses délibérations les affaires qui la concernent.*

(.../...)

*« Le conseil d'administration procède aux contrôles et vérifications qu'il juge opportuns. Le président ou le directeur général de la société est tenu de communiquer à chaque administrateur tous les documents et informations nécessaires à l'accomplissement de sa mission. »*

Il résulte clairement, tant de la lettre que de l'esprit de ce dispositif, que le directeur général, s'il a tout pouvoir d'action à l'égard des tiers au nom de la société, reste en toutes circonstances, quant à ses actes de gestion, placé sous le contrôle du conseil d'administration. L'article L. 225-55 du code de commerce renforce même cet aspect de la dépendance du directeur à l'égard du conseil d'administration, en précisant bien que « le directeur général est révocable à tout moment par le conseil d'administration ».

En conclusion de ces développements, la chambre rappelle qu'aux termes de l'article 20 des statuts de la SR21, le conseil d'administration « (...) se saisit de toute question intéressant la bonne marche de la société et règle par ses délibérations les affaires qui la concernent. [...] Le conseil d'administration procède aux contrôles et vérifications qu'il juge opportuns. Chaque administrateur reçoit toutes les informations nécessaires à l'accomplissement de sa mission et peut se faire communiquer tous les documents qu'il estime utiles ».

Il résulte des développements qui précèdent que le fonctionnement du conseil d'administration n'est pas conforme aux statuts et que, depuis 2006, une absence de transparence des décisions prises « en amont » caractérise les nombreuses activités de cette société. Cette situation apparaît dommageable au bon exercice des contrôles des actionnaires, d'autant plus qu'il n'existe aucun manuel des procédures internes au sein de la société, qu'il s'agisse de procédures financières et comptables, de passation des marchés, de ressources humaines et, de surcroît, qu'aucun rapport d'organisation ou d'audit n'a été effectué depuis sa création.

La chambre recommande à la SR 21 de mettre en conformité ses statuts aux faits et de s'attacher à une plus grande rigueur dans le suivi des informations recensées au niveau du registre du commerce et des sociétés. Surtout, elle invite le conseil d'administration à jouer pleinement son rôle, à savoir celui de déterminer les orientations des activités de la société et de veiller à leur mise en œuvre, au sein d'une véritable collégialité.

## 2.- Les assemblées générales

### a) **L'assemblée générale ordinaire**

L'assemblée générale ordinaire, conformément à l'article L. 225-100 du code de commerce, se réunit au moins une fois par an, dans les six mois de clôture de l'exercice. Chaque année, au mois de juin, elle statue sur les comptes annuels, entend les rapports du commissaire aux comptes et du conseil d'administration, décide de l'affectation des résultats et nomme, le cas échéant, les membres du conseil d'administration et les censeurs.

Si le quorum des assemblées générales a toujours été atteint sur la période, il n'en demeure pas moins que l'approbation des comptes annuels des deux derniers exercices, à savoir 2007 et 2008, en date respectivement des 24 juin 2008 et le 15 mai 2009, pose la question de la concentration des voix sur un seul représentant des actionnaires, M. Pierre VERGES, représentant de l'actionnaire principal qu'est la région, et par ailleurs PDG de la société.

En effet, par le truchement des votes par procuration, il ressort que M. Pierre VERGES a représenté à lui seul :

- lors de l'approbation des comptes 2007, 11 175 voix sur les 11 325 présentes ou représentées ; concrètement, l'assemblée générale s'est tenue avec deux représentants des actionnaires, M. VERGES concentrant 98,68 % des voix ;
- lors de l'approbation des comptes 2008, 11 174 voix sur les 12 674 présentes ou représentées ; concrètement, l'assemblée générale s'est tenue avec quatre représentants des actionnaires, M. VERGES concentrant 92,90 % des voix.

Certes, le dernier alinéa de l'article 33 des statuts de la société prévoit bien que :

*« Les collectivités, établissements et organismes publics ou privés, actionnaires de la société, sont représentés aux assemblées générales par un délégué ayant reçu pouvoir à cet effet et désignés, en ce qui concerne les collectivités territoriales, dans les conditions fixées par la législation en vigueur. Une action confère une voix. »*

Il n'en reste pas moins que la chambre estime que cette situation d'extrême concentration des voix entre les mains d'un seul représentant fragilise la société, dans la mesure où les décisions prises en assemblée générale apparaissent relever du ressort de quelques personnes seulement, notamment de l'unique représentant du principal actionnaire, par ailleurs PDG de la société.

Tel n'est cependant pas l'avis de l'intéressé qui considère au contraire de son côté que « *Le fait que la Région détienne la majorité des actions et que le quorum est obtenu, ne fragilise pas la société. Cela ne fait que renforcer les décisions prises, tant en assemblée générale qu'en Conseil d'Administration.* »

Par ailleurs, l'article 17 des statuts prévoit la nomination d'un ou plusieurs censeurs choisis par les actionnaires en dehors des membres du conseil d'administration. Leur rôle consiste à veiller à la stricte application des lois et statuts, à examiner les inventaires et les comptes annuels, à assister, avec voix consultative, aux séances du conseil d'administration et à présenter à l'assemblée annuelle leurs observations.

La présence des censeurs n'étant pas une obligation légale, cette initiative pourrait être considérée comme un outil de bonne gouvernance. Toutefois, après examen de tous les procès-verbaux pour la période allant de 2002 à 2007, la chambre a constaté qu'aucune des observations des censeurs ne figure dans les comptes-rendus des assemblées annuelles.

M. Pierre VERGES voit dans l'absence de toute observation des censeurs la marque « *de la confiance qu'ils portent à la direction de la société* ».

#### **b) L'assemblée générale extraordinaire**

Au cours de la période 2002 à 2008, deux assemblées générales extraordinaires se sont tenues, les 18 septembre 2002 et 22 juin 2005, respectivement pour procéder à la modification des statuts sur la question des modalités d'exercice de la présidence et de la direction générale, et pour examiner la proposition d'augmentation du capital social au profit des salariés (proposition d'augmentation finalement non approuvée).

Par ailleurs, l'assemblée générale extraordinaire en date du 29 décembre 2008, dont l'ordre du jour était relatif à une modification des statuts, n'a pu se tenir, faute de quorum. Sur la base d'une seconde convocation, l'assemblée générale extraordinaire s'est réunie le 26 février 2009. La modification des statuts portant sur l'objet social et les modalités d'intervention a été adoptée à l'unanimité des actionnaires moins une abstention, « *sous condition suspensive de la validation par la commission permanente de la région sur le projet de modification des statuts* ».

Cette résolution du 26 février 2009 de l'assemblée générale extraordinaire appelle plusieurs observations.

Sur le plan formel, l'assemblée générale extraordinaire doit nécessairement respecter les principes généraux de l'économie mixte. A ce titre, afin d'améliorer la transparence des relations entre les collectivités locales et les SEML, l'article L. 1524-1 du code général des collectivités territoriales, dans sa version issue de la loi n° 2004-806 du 9 août 2004 (article 27-IV) dispose :

« *A peine de nullité, l'accord du représentant d'une collectivité territoriale, d'un groupement ou d'un établissement public de santé, d'un établissement public social ou médico-social ou d'un groupement de coopération sanitaire sur la modification portant sur l'objet social, la composition du capital ou les structures des organes dirigeants d'une société d'économie mixte locale ne peut intervenir sans une délibération préalable de son assemblée délibérante approuvant la modification* ».