

concernent des distances kilométriques souvent surestimées, enfin, le montant remboursé atteint des sommes élevées (500 € pour un seul bordereau et jusqu'à plus de 1 000 €).

Ainsi, à titre d'exemple, un salarié du service communication a obtenu pour l'année 2008 le versement d'indemnités kilométriques pour 2 734 €, sur la base de cinq états récapitulatifs de ses frais, lesquels, pour deux d'entre eux, ne correspondent pas aux pièces jointes, à savoir un tableau détaillé déclaratif sommaire non signé par la direction.

L'ancien PDG a répondu sur ce point que des rappels avaient été faits aux salariés les invitant à établir leurs demandes d'indemnisation mensuellement, mais que la société ne disposait d'aucun moyen de pression pour les y contraindre, dès lors qu'ils les formulaient dans un délai de cinq ans.

Par ailleurs, ont également donné lieu à remboursements de frais professionnels les dépenses de certains salariés concernant des consommables informatiques (clé USB, casque multimédia, CD, DVD, multiprise pour ordinateur ...), alors que la SR21 achète ce type de matériels auprès de fournisseurs ; il en est de même pour les achats de livres, de fournitures de bureau, de lampes, de chocolats, de sucre ... sans que les justificatifs soient systématiquement joints, même si M. Pierre VERGES a affirmé en réponse à cette observation que les remboursements étaient impérativement opérés au vu de justificatifs.

Enfin, un remboursement de frais correspondant à la location d'un véhicule lors d'une mission en métropole a été effectué sans que l'ordre de mission ni le justificatif du mode de règlement soient joints à l'appui de la demande de remboursement. Pourtant, une note de service en date du 30 mai 2003 (seul document produit par la SR21 quant aux modalités de prise en charge des frais professionnels) exclut ce type de remboursement. Enfin, la chambre note que le remboursement effectué par chèque de la société d'un montant de 506,29 € correspond à une demande de remboursement de frais d'un montant de 806,29 € et que la différence, soit 300 €, s'explique par la vente d'une cave à vin Home Teck de la SR21 à un cadre supérieur (cette cave à vin avait été acquise par la SR21 en date du 9 février 2007 et a été cédée un an et demi plus tard, le 1er juillet 2008).

Au final, la chambre estime que les importants salaires versés, sans références précises, apparaissent en décalage avec les résultats d'exploitation en régression, l'activité de la société ne subsistant que par l'apport de fonds publics de la région au titre des actions d'intérêt général. Aux salaires de base confortables s'ajoutent des rémunérations accessoires croissantes, notamment une prime de fin d'année dont les modalités d'attribution demeurent discrétionnaires. Au demeurant, il est patent que cette prime sensée fidéliser le personnel n'atteint pas l'objectif escompté comme développé ci-après.

La chambre invite par ailleurs la SR21 à une plus grande orthodoxie dans la définition des frais professionnels, ainsi que leur prise en charge, afin d'éviter les dérives.

#### 4.- Un taux de rotation élevé du personnel

Afin d'obtenir une lecture pertinente des départs de personnels de la société, les effectifs de l'activité tram-train ont été exclus de l'analyse. En effet, lors de la résiliation du mandat d'études, la plupart du personnel a été transféré à la région (sur les onze salariés restant au 31 décembre 2006, neuf d'entre eux ont été transférés à la région, un a démissionné et un était en fin de contrat à durée déterminée).

Les départs de personnels sont retracés dans le tableau ci-dessous :

Départs de personnels (hors tram-train)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Effectif total hors tram-train</b>	12	12	18	28	37	35
<b>Départs (en nombre)</b>	4	5	4	3	10	11
<i>dont démission</i>	1	4	1	1	1	5
<i>dont fin de contrat à durée déterminée</i>	3		3	1	7	4
<i>dont licenciement</i>		1				
<i>dont autre</i>				1	2	2
<b>Départs (en pourcentage)</b>	33%	42%	22%	11%	27%	31%

La SR21 est confrontée à un taux élevé de rotation de son personnel, et ce, tous services confondus. Hormis les années 2005 et 2006, les départs représentent près du tiers des effectifs et concernent, pour plus de la moitié, le personnel ayant le statut de cadre.

L'ex PDG a précisé à cet égard que « *les départs de personnel sont essentiellement dus à la fin de contrats durée déterminée, à l'exception de l'année 2008 où il y a eu cinq départs pour raisons personnelles.* »

La chambre considère que ce fort taux de rotation ne peut être sans conséquence sur la qualité et le suivi des opérations.

## 5.- Les procédures de recrutement

### a) **L'intervention ponctuelle de cabinets de recrutement**

La société a indiqué qu'en règle générale, le recrutement des cadres était confié à un cabinet de recrutement et que, systématiquement, les offres d'emplois de la société faisaient l'objet d'une annonce dans la presse écrite locale et sur un site internet.

Or, l'analyse du grand livre et du fichier du personnel de la société permet de conclure qu'en réalité, très peu de recrutements sont effectués par l'intermédiaire d'un cabinet de recrutement. En effet, sur les 69 recrutements de cadres et agents de maîtrise effectués sur la période 2003 à 2008, seuls 15 d'entre eux l'ont été via un cabinet de recrutement, représentant en définitive 20 % de la totalité des recrutements.

Sur ce point, l'ancien PDG met en avant le fait que « *Lors des recrutements de Personnels dans les sociétés commerciales, il n'y a pas d'obligation de passer par un Cabinet de recrutement. Il a existé au sein de la société différents modes de recrutements, soit par l'ANPE, soit par des candidatures spontanées, soit par la Direction Générale, soit par un Cabinet de recrutement.*

*(...) les règles inhérentes aux SEM relèvent du droit privé et ne prévoient absolument pas une obligation de recours à un Cabinet de recrutement ou de se conformer à une procédure de recrutement (...).* »

La chambre considère de son côté que si le principe de l'intervention d'un cabinet de recrutement est retenu comme règle managériale au sein de la société, il paraît incohérent que cette modalité soit utilisée discrétionnairement, au bon vouloir du seul directeur général.

Elle a examiné plus particulièrement, parmi les 15 recrutements opérés par l'intermédiaire d'un cabinet spécialisé, celui du chargé d'études au sein du centre d'intelligence économique, en raison du lien de parenté existant entre le PDG de la SEML (certes simple administrateur lors du recrutement) et la personne ayant obtenu le poste, en l'occurrence son propre fils.

La procédure de recrutement a été confiée au prestataire « Yves DUBOIS France Conseil Sélection » (FCS) par contrat en date du 23 septembre 2004 pour un montant de 2 900 € H.T. Suite aux annonces faites dans la presse locale et sur un site internet, 53 candidatures ont été réceptionnées, 11 personnes ont été rencontrées, quatre ont été retenues comme finalistes. *In fine*, c'est M. Maël VERGES qui a été recruté par la SR21 le 15 janvier 2005 en qualité de chargé d'études au sein du centre d'intelligence économique de la SR21. Le contrat de travail à durée déterminée (une année) stipule, en son article 3, que l'intéressé exerce ses fonctions « dans le cadre de la mission principale de mise en œuvre du programme régional d'intelligence économique ». Sa rémunération mensuelle brute initiale a été fixée à 2 900 €, à laquelle se sont ajoutés les compléments de rémunération ou avantages en nature suivants : un véhicule de fonction (estimé forfaitairement à 275 € par mois), un téléphone portable, une mutuelle prise en charge en totalité par la société, un régime de prévoyance pris partiellement en charge par la société, ainsi que des titres-restaurants pris en charge à 50 % par la société.

L'ensemble de cette procédure de sélection appelle plusieurs observations de la chambre :

- les documents de cette procédure (copies des annonces, tableau de synthèse des candidatures réceptionnées, rapports individuels des quatre finalistes, procès-verbal du choix définitif) n'ont pu être produits lors du contrôle sur place de novembre 2009, alors que le paiement total des prestations avait été effectué et que le contrat signé entre la SR21 et son prestataire prévoyait la remise de ces documents (hormis le procès verbal du choix définitif) ;<sup>5</sup>
- le tableau de synthèse, qui a finalement pu être produit dans un second temps, démontre que d'autres candidats possédaient des diplômes et une expérience professionnelle plus en adéquation avec le poste à pourvoir que ceux de M. Maël VERGES ; or, certains de ces candidats n'ont même pas été rencontrés par le cabinet de recrutement ;
- sur les quatre finalistes retenus, tous avaient en définitive le même profil, à savoir une jeunesse certaine (27 ans pour le plus âgé d'entre eux et 24 pour le plus jeune) et un manque d'expérience professionnelle ; c'est donc sur les qualités personnelles que les candidats ont été départagés ;
- aucun document ne permet de connaître les critères objectifs qui ont déterminé le choix effectué en la personne de Maël VERGES.

En définitive, l'ensemble des éléments de cette procédure de recrutement ne permet pas de considérer que M. Maël VERGES était objectivement le candidat le mieux placé pour ce poste, et ce malgré l'intervention d'un cabinet de recrutement.

---

<sup>5</sup> L'ex-PDG a expliqué à ce sujet que « les documents de procédure de sélection des candidats étaient transmis à l'ancienne Directrice Administrative et Financière qui ne les avait pas archivés, ceux-ci ont ensuite été récupérés auprès du Cabinet de recrutement et transmis à la Chambre à sa demande. »

Le cabinet FCS a cependant apporté à la chambre les éclairages suivants :

*« (...) la réussite d'une sélection de personnel n'est pas liée qu'au niveau de formation et/ou d'expérience du candidat par rapport au poste à pourvoir. Il faut aussi avoir une personne qui ait le mode de fonctionnement, la personnalité qui soit bien en phase avec l'équipe où il va travailler. (...) nous sommes « extérieurs » à l'Entreprise, ce qui nous permet d'avoir plus d'objectivité dans l'analyse des choses avec comme objectif de trouver le candidat qui a les compétences voulues mais aussi une personnalité bien en phase. (...). Après avoir reçu 53 réponses, j'ai fait un premier tri en fonction des critères souhaités par la SR21. Par habitude, la lecture d'un CV ne donne pas forcément une image réaliste d'un candidat, il est donc important de le rencontrer. Maintenant on ne peut pas recevoir non plus toutes les personnes ayant répondu, l'entretien avec chaque candidat dure déjà environ 2 heures. (...) Après avoir rencontré 11 candidats, j'ai fait le point avec le Directeur de la SR21, (Monsieur Daniel PAVAGEAU). Ensemble, nous avons défini la liste des finalistes qu'il souhaitait rencontrer, soit 4 personnes. J'ai de nouveau rencontré Monsieur PAVAGEAU à l'issue de ces entretiens avec les finalistes, pour faire le point.*

*D'emblée, il m'a demandé mon avis parmi ces 4, je lui ai dit que pour moi c'était Monsieur Maël VERGES. Sa réponse a été immédiate « c'est non compte tenu de sa relation familiale ». (...) je lui ai expliqué qu'effectivement Monsieur Maël VERGES n'a pas le profil idéal de par sa formation et son expérience mais j'estime qu'il a un mode de fonctionnement bien en phase avec les besoins de la SR21. »*

Le cabinet FCS confirme ainsi l'existence de critères subjectifs dans le recrutement de M. Maël VERGES, celui-ci reposant en définitive sur « sa personnalité » et son « mode de fonctionnement bien en phase », la formation et surtout l'expérience professionnelle semblant dès lors reléguées au second plan.

#### **b) Le recrutement direct de certains cadres occupant des postes stratégiques**

Il a été constaté que certains recrutements de cadres, occupant des postes stratégiques, avaient été effectués directement, c'est-à-dire sans aucune publicité ni procédure de sélection de candidats.

L'ancien PDG assume ces modalités de recrutement, expliquant que sous sa direction, « les recrutements, surtout ceux à des postes stratégiques, relevaient de ma responsabilité de Président Directeur Général. »

Deux cas demeurent particuliers, celui de la directrice des affaires administratives et financières et celui du directeur général adjoint.

M. VERGES a confirmé que « les recrutements de l'ancienne Directrice Administrative et Financière et du Directeur Général Adjoint se sont effectués respectivement avec le Directeur Général et le PDG. »

Mme LEUNG SAM FONG Alice a été recrutée par la SR21 le 15 juillet 2002 en qualité de directrice des affaires administratives et financières. Le contrat de travail à durée indéterminée stipule, en son article 3, que l'intéressée exerce les fonctions de « *gestion administrative et financière de la structure, gestion du personnel et ingénierie des projets et des montages financiers* ». Sa rémunération mensuelle brute initiale a été fixée à 3 900 €, à laquelle se sont ajoutés les compléments de rémunération suivants : un véhicule de fonction (estimé forfaitairement à 300 € par mois), un téléphone portable, une mutuelle prise en charge en totalité par la société, un régime de prévoyance pris partiellement en charge par la société ainsi que des titres-restaurants pris en charge à 50 % par la société.

Le dossier de Mme LEUNG SAM FONG Alice ne contient ni *curriculum vitae*, ni diplôme quelconque, ni lettre de motivation. Malgré la demande faite au cours de l'instruction, ces documents n'ont pu être produits et la responsable des ressources humaines a concédé que son recrutement avait été effectué directement, sans publicité ni procédure de sélection de candidats.

M. VALY Amine a été recruté par la SR21 le 2 novembre 2006 en qualité de directeur général adjoint. Le contrat de travail à durée indéterminée stipule, en son article 3, que l'intéressé « *est chargé de seconder le président directeur général dans le fonctionnement de la société et le développement de l'activité aménagement et développement économique* ». Sa rémunération mensuelle brute initiale a été fixée à 10 371 €, à laquelle se sont ajoutés les compléments de rémunération suivants : un véhicule de fonction de type C4 HDI (estimé forfaitairement à 450 € par mois), un téléphone portable avec un forfait de communication mensuel de 89 €, une mutuelle prise en charge en totalité par la société, un régime de prévoyance pris partiellement en charge par la société ainsi que des titres-restaurants pris en charge à 50 % par la société. Par avenant en date du 14 avril 2008, le forfait de téléphonie mobile de l'intéressé a été porté à 149 € à compter du 1er janvier 2008.

Le dossier de M. VALY Amine ne contient ni *curriculum vitae*, ni lettre de motivation. Malgré la demande faite au cours de l'instruction, ces documents n'ont pu être produits et la responsable des ressources humaines a concédé que son recrutement avait été effectué directement, sans publicité ni procédure de sélection de candidats. Une fiche de profil du poste de directeur général adjoint, datée et signée par le PDG postérieurement au recrutement de l'intéressé, atteste ce constat.

De fait, l'ex-PDG a fait savoir à la chambre que « *malgré les relances verbales de la Responsable des Ressources pour mise à jour des dossiers personnels, les éléments manquants n'ont jamais été transmis.* »

M. VALY, de son côté, a tenu à apporter à la chambre les précisions suivantes :

- directeur général du syndicat mixte de Pierrefonds au moment de son recrutement, il avait été convenu qu'il serait employé sur la base des mêmes conditions et avantages qu'au syndicat mixte ;
- il atteste fermement avoir fourni à la responsable des ressources humaines toutes les pièces nécessaires à la constitution de son dossier de recrutement (lettre, CV, diplômes ...)
- s'agissant de l'appel à candidatures, il indique n'avoir plus aucun souvenir sur la procédure utilisée à l'époque mais que selon lui, dans les SEML, les recrutements de droit privé n'étaient soumis à aucune obligation de publicité et que ce fut en tout état de cause le cas le concernant ;

- il fait état de ses références dont il a été signalé l'absence de trace dans les dossiers de la direction des ressources humaines (titulaire d'un diplôme d'ingénieur en agronomie et d'un doctorat en économie, plus de 20 ans d'expériences professionnelles en 2006, dans les domaines du développement et de la gestion des collectivités locales, maître de conférences associé à l'Université de La Réunion).

Quoi qu'il en soit, la chambre fait observer que l'embauche des cadres principaux est opérée en l'absence de toute procédure de recrutement.

## B - L'absence de procédures d'achat

### 1.- Rappel

Les activités de la SR21 exercées sous mandat avec la région sont naturellement soumises au code des marchés publics. Pour le reste, à savoir les activités d'intérêt général financées exclusivement par un pouvoir adjudicateur défini par le code des marchés publics, la SR21 doit appliquer l'ordonnance n°2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics.

Ainsi, selon l'article 6 de ladite ordonnance, les principes fondamentaux de la commande publique, tels la liberté d'accès à la commande publique, l'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures, s'appliquent à tous les marchés et accords-cadres passés par la SR21. Par ailleurs, de multiples dispositions de l'ordonnance sont relatives aux seuils et procédures de passation des marchés et s'apparentent au code des marchés publics.

Enfin, les conventions annuelles de financement signées entre la SR21 et la région pour les programmes d'actions 2007 et 2008 stipulent que « *le bénéficiaire (la SR21) s'engage à respecter les règles de publicité et de mise en concurrence lors de la mise en œuvre des actions* ».

Dès lors, la SR21 ne peut ignorer ce corpus de règles qui gouverne l'ensemble de ses achats. Si la société semble respecter les règles de la commande publique dans ses activités exercées sous mandat, il n'en va pas de même s'agissant des autres aspects de sa gestion.

La société n'a établi aucun document de référence formalisant ses procédures d'achat (seuil, mise en concurrence, publicité, analyse et attribution des offres, critères de jugement, information des candidats, traçabilité des procédures ...). Faute de disposer d'une procédure interne, de nombreuses dérives ont pu être constatées par la chambre, notamment en ce qui concerne les dépenses de déplacements aériens.

2.- L'achat de billets d'avion

Sur la période 2002 à 2008, les achats de billets d'avion se répartissent comme suit :

SR21 - Achat de billets d'avion							
en euros	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Air France	4 243	38 170	35 642	21 297	3 021		
Air Austral				35 092	77 513	25 223	38 270
Air Mauritius		1 222					
Austral voyages					5 151	6 502	11 214
Bourbon voyages		4 153		2 953	16 340	3 000	
Nouvelles frontières		1 351					
Carlson wagonlit						1 205	
Voyages mutualistes					15 419	86 300	1 980
<b>Total des achats de billets d'avion</b>	<b>4 243</b>	<b>44 896</b>	<b>35 642</b>	<b>59 342</b>	<b>117 444</b>	<b>122 230</b>	<b>51 464</b>

Source : données issues du grand livre

Interrogée sur les modalités d'acquisition des billets d'avion, la société a indiqué qu'une mise en concurrence était effectuée systématiquement lors de chaque achat de billet d'avion, auprès d'Air Austral et d'Air France. Toutefois, aucun justificatif (publicité, courriers de consultation des entreprises, analyse des offres reçues, critères de jugement des offres ...) n'a pu être produit au cours de l'instruction.

Le 26 mars 2008, un contrat de transport aérien a été conclu entre la SR21 et la compagnie aérienne Air Austral pour la période comprise entre le 1er mars 2008 et le 28 février 2009, soit une durée de 12 mois. Aucune traçabilité dans les modalités de dévolution de marché n'a cependant pu être présentée.

Par ailleurs, depuis 2006, tous les billets d'avion facturés par la société Austral Voyages ont été délivrés par la compagnie aérienne Air Austral (seuls trois billets d'avion, pour l'aller ou le retour, concernaient Air Mauritius, Air Madagascar ou Air China).

Enfin, la SR21 a acheté un volume significatif de billets d'avion auprès de la société « *Voyages mutualistes* » en 2007, au motif que « *des prestations complémentaires étaient prises en charge par cette agence, telles la mise à disposition des billets et l'accomplissement de formalités administratives (visa, passeport, transferts ...)* ». Là encore, aucune traçabilité des procédures n'a pu être justifiée.

De toute évidence, la chambre considère que la SR21 s'affranchit largement des principes fondamentaux de la commande publique tels que prévus par l'ordonnance précitée de 2005 : manquement au principe de liberté d'accès à la commande publique et d'égalité des candidats, dans la mesure où les entreprises ne disposent pas de la même information au même moment et ne sont pas traitées de manière identique (par exemple, trois compagnies aériennes régulières sont présentes à la Réunion, mais seules deux d'entre elles auraient été soi-disant mises en concurrence, alors même qu'aucune publicité n'a été faite), sans même évoquer le défaut de transparence des procédures puisqu'aussi bien, elles sont inexistantes.

Il est regrettable qu'au regard des montants annuels conséquents des billets d'avion achetés et de l'antériorité dont dispose la SR21 (six années pleines au 31 décembre 2008), aucune procédure n'ait à ce jour été formalisée en la matière. Pire, un marché a été signé en janvier 2008 avec une compagnie aérienne en dehors de toute mise en concurrence.

Dès lors, le travail de recensement des besoins, préalable à une réelle mise en concurrence en vue d'obtenir une rationalisation des coûts, n'a toujours pas été entrepris dans cette société qui a pourtant clôturé l'année 2008 avec un résultat négatif.

Et l'ancien PDG semble se prévaloir précisément de cette carence dans la gestion prévisionnelle pour justifier le non respect des règles qui s'attachent à la commande publique, car il s'exprime ainsi :

*« Il est difficile de passer une commande publique lorsqu'elle n'est pas quantifiable. Quand bien même il aurait été possible, le gain aurait été marginal. »*

Sur ce tout dernier aspect, la chambre rappelle que s'il est bien évident que les principes qui s'attachent à la commande publique ont bien pour finalité première de garantir des achats au meilleur coût, ils ont en même temps vocation à garantir les autres principes fondamentaux déjà rappelés que sont la liberté d'accès à la commande publique, l'égalité de traitement entre les candidats et la transparence des procédures.

Par ailleurs, au regard des chiffres extraits de la comptabilité, il semblerait que la SR21 applique une politique d'achats de billets d'avion singulière : en effet, jusqu'en juillet 2005, Air France apparaît comme le fournisseur patenté de la SR21. Or, dès le moment où Air-France s'est départie du capital qu'elle détenait dans la compagnie Air-Austral, (mi-2005), la SR21 a cessé d'acheter ses billets d'avion à Air France (seulement cinq billets d'avion postérieurement à juillet 2005, le dernier ayant été facturé en mai 2006). Depuis lors, Air Austral apparaît comme la compagnie aérienne privilégiée de la SR21 et le contrat signé en mars 2008 en dehors de toute mise en concurrence parachève ce processus.

La chambre estime qu'une telle démarche ne répond pas aux critères de recherche de l'achat au meilleur rapport qualité / prix.

### 3.- Autres achats

Sans constituer une liste exhaustive, les acquisitions de fournitures de bureau, les prestations de cabinets de recrutement et les locations longue durée de véhicules ont été examinées par la chambre.

Interrogée sur les modalités d'acquisition des fournitures de bureau qui représentent en moyenne une dépense de 20 000 € par an (12 333 € estimé par l'ex-PDG pour le « matériel » de bureau), la SR21 a indiqué que plusieurs fournisseurs avaient été consultés. Elle a produit, à l'appui de sa réponse, quatre offres de prix reçues entre les mois de mars et avril 2006. La SEML indique également que « C'est l'offre la moins disante, remise incluse, qui est retenue. Cette sélection ne se formalise pas par un contrat signé entre les parties. Nous lui confirmons par téléphone que nous allons travailler avec lui. Son offre nous sert de base pour les facturations futures. [...] Suite à une consultation effectuée en 2006 le nouveau fournisseur retenu a été [...] pour l'ensemble des fournitures de bureau de consommation courante ».



Toutefois, l'on peut observer que les quatre offres reçues en 2006 sont difficilement comparables entre elles, puisque non établies sur la base d'une liste identique de fournitures ; dès lors, la détermination de « l'offre la moins disante » semble bien incertaine. De plus, dans la mesure où aucun contrat n'est formalisé avec le fournisseur dont l'offre est retenue, la durée d'exécution conventionnelle n'est pas déterminée ; il demeure ainsi impossible de vérifier la régularité ou la consistance des mises en concurrence préalable. A cet égard, il semblerait qu'au 31 décembre 2008, le prestataire retenu en 2006 reste le fournisseur privilégié de la SR21.

S'agissant des prestations effectuées par des cabinets de recrutement lors de la recherche de nouveaux personnels de la SR21, la chambre a relevé que le prestataire « Yves DUBOIS France Conseil Sélection » était le prestataire habituel de la SR21 et ce, depuis la création de la SEML. En effet, sur les 15 prestations de recrutement externalisées par la SR21, 12 ont été confiées à M. DUBOIS. Ainsi, depuis sept ans, M. DUBOIS est « habitué à travailler avec la SR21 et connaît bien les besoins de la SR21 », selon la responsable des ressources humaines de la SR21.

Là encore, la chambre observe que les modalités de mise en concurrence pour ce type de prestations ne respectent pas les principes fondamentaux de la commande publique. La chambre a pu relever que M. DUBOIS avait fourni à la SR21 deux grilles tarifaires, l'une en janvier 2003, l'autre en janvier 2006, et qu'aucune autre trace n'existait concernant d'autres sociétés. Par la suite, lors de chaque mission ponctuelle, M. DUBOIS propose systématiquement le niveau de base de sa grille tarifaire, quel que soit le profil de poste recherché, ainsi que l'indique une correspondance en date du 15 février 2006 :

*« Pour ce poste comme tous les autres et ainsi que nous avons eu l'occasion de travailler ensemble depuis quelques années, le coût d'une sélection complète avec garantie de trois mois sur la personne engagée est pour l'année 2006 de 3 100 € H.T. (niveau de base de notre tarif) auxquels s'ajoutent les frais d'annonces éventuels ».*

Dès lors, M. DUBOIS accorde une remise automatique sur toutes ses prestations, le plaçant en situation de « prestataire privilégié » quelles que soient les offres des candidats éventuellement consultés ponctuellement. En effet, les éventuels autres prestataires ne peuvent proposer de telles conditions tarifaires puisqu'ils ne disposent pas des mêmes éléments d'informations. La chambre observe qu'il y a là une rupture d'égalité entre les candidats tenant au mode opératoire de la SR21.

Enfin, s'agissant des locations longue durée de véhicules, un seul et unique fournisseur a obtenu ces marchés sur toute la période en examen, pour un montant annuel supérieur à 50 000 €, sans que la SR21 ait conservé la moindre traçabilité des mises en concurrence théoriquement effectuées.

Au final, ces quelques exemples sont révélateurs d'une pratique de la SR21 qui se situe hors du champ de la réglementation en vigueur. La chambre constate que la SR21 n'a démontré à ce jour ni la compréhension, ni l'application des principes fondamentaux qui gouvernent la commande publique, malgré ses engagements contractuels qui figurent dans les conventions annuelles de financement signées avec la région en 2007 et 2008 dans le cas de ses activités dites d'intérêt général. La chambre invite donc la SR21 à mettre en place sans tarder des procédures tendant à sécuriser ses achats, mais également les rationaliser.

## C - Autres aspects de la gestion interne

### 1.- Les locaux de la SR21

Le siège social de la SEML est situé à l'Hôtel de la Région.

Initialement, la SR21 disposait de baux commerciaux avec la SODIAC au lieu dit « *Bas de la rivière* », au 30 rue de la République à Saint-Denis. La surface utile des locaux loués a augmenté d'année en année, pour représenter 626 m<sup>2</sup> dès septembre 2005, moyennant un loyer annuel, y compris charges locatives, de 141 680 €.

Lors de la réunion du conseil d'administration du 20 octobre 2005, le président directeur général a informé les administrateurs de la migration de la SR21 dans le centre des affaires à Sainte-Clotilde, « *à la fois pour se rapprocher de la région et pour répondre aux besoins nouveaux qui apparaîtraient* ». Lors du conseil d'administration du 16 décembre 2005, le président directeur général a confirmé le projet de déménagement de l'ensemble des bureaux de la SR21 « *vers le mois d'avril 2006* ».

Le transfert des locaux de la SEML au centre d'affaires de Sainte-Clotilde s'est effectué en août 2006. Depuis lors, la SR21 occupe les 6ème et 7ème étages du centre d'affaires, soit 753 m<sup>2</sup>, moyennant un loyer annuel de 207 971 € HT en 2007 et 216 882 € HT en 2008.

Le caractère dispendieux de cette occupation est à relever. A partir d'août 2006, la location mensuelle des bureaux a augmenté de 34 % et, entre 2005 (année pleine de location des bureaux au bas de la Rivière) et 2007 (année pleine de location des bureaux à Sainte-Clotilde), les dépenses annuelles de location des bureaux ont augmenté de 47 %, puis de 4 % entre 2007 et 2008.

L'ex-PDG fait valoir qu'il convient de nuancer, en le relativisant, l'évolution du coût immédiat engendré par le transfert des bureaux en expliquant, calculs à l'appui, qu'en réalité l'augmentation de 47 %, qu'il ne conteste pas, se décompose à hauteur de 25 % par une augmentation de la superficie, le reliquat résultant du prix de base au m<sup>2</sup> étant en réalité limité à 22 % de l'écart global.

Il ajoute que la proposition Cadjee était alors la seule trouvée sur le marché à Saint-Denis combinant les deux critères d'augmentation de la surface de bureaux et de proximité de la région, le tout « *avec une remise sur le coût du loyer de départ* ».

Il considère « *que comparer les deux espaces en termes de confort de travail, de facilités de stationnement, de voisinage (de bureaux ou... d'habitation) est un exercice difficile.* », exprimant ainsi le fait indéniable que la fonctionnalité comme la qualité de vie au sein des nouveaux locaux sont sans commune mesure avec les précédents.

Cela précisé, il reste que la SR21 étant une société dont l'activité est financée de manière substantielle par des fonds d'origine publique et dont, au surplus, le résultat de l'exercice 2008 est déficitaire, une gestion plus rigoureuse de ces dépenses participerait à l'effort de rationalisation qui doit être mené.

M. Pierre VERGES a indiqué à cet égard qu'une demande avait dernièrement été faite à la Région par la SR21 de mise à disposition de locaux issus du patrimoine régional afin de rationaliser les dépenses de loyer. Cette proposition est cependant restée sans suite.

## 2.- Les remboursements de frais de représentation et de déplacements du président-directeur général

La définition et les modalités de remboursement des frais de représentation et de déplacements du président directeur général de la SR21 demeurent très sommaires et reposent sur deux délibérations du conseil d'administration (lors de la nomination du directeur général en septembre 2002 et du président directeur général en mars 2005) qui prévoient « *un remboursement sur justification des frais* ». Par ailleurs, aucune décision de l'assemblée générale n'a été prise sur ce point depuis la création de la société.

Depuis mai 2006, le PDG dispose d'une carte bancaire à débit différé sur le compte bancaire de la SR21. Certains frais réalisés apparaissent peu ou pas justifiés comme ayant été exposés dans l'intérêt de la société.

En effet, s'agissant des frais de restauration, les seules pièces justificatives jointes aux paiements dans la comptabilité de la SR21 sont des notes de restaurants, situés en métropole mais également à la Réunion, produites le plus souvent sans aucune précision, ni sur les circonstances du repas ni sur les participants invités, et datées parfois d'un week-end. Il en est de même des notes d'hôtels, de taxis, de locations de véhicules, pour lesquels les motifs des déplacements demeurent peu lisibles, la mention « *missions diverses* » ou « *diverses rencontres* » étant apposée sur le « *programme de mission* » signé exclusivement par le PDG lui-même et ne faisant l'objet d'aucune information du conseil d'administration. De plus, il a pu être constaté que des notes de restaurant avaient été prises en charge par la SR21, alors que les convives se limitaient à du personnel de la direction générale de la société, ou encore le président directeur général, le directeur général adjoint et une célébrité réunionnaise. Dans ces cas, il semble difficile de considérer qu'il s'agisse de frais de représentation engagés dans le cadre d'activités visant à promouvoir l'image de la société et permettant donc d'assurer de saines relations avec des organismes externes.

Enfin, un ordinateur portable et divers accessoires ont été achetés le 11 septembre 2008 par le président directeur général avec la carte du compte bancaire de la SR21 pour un montant de 2 136 €. Ces dépenses ne s'apparentent bien évidemment ni à des frais de déplacements, ni des frais de représentation, et constituent des exemples non exhaustifs de ce que le président semble pouvoir acheter en dehors de toute vérification quant à la nature des dépenses réalisées.

A ces observations, l'ex-PDG a apporté les éléments de réponse suivants :

*« Le Directeur Général, puis le Président-Directeur Général ont des missions dans le cadre de leurs fonctions : d'ordre technique et d'ordre général.*

*Lors de ses missions, la direction générale engage les dépenses y afférentes et rassemble, à la fin de la mission, l'ensemble des pièces justificatives.*

*La direction générale s'est toujours préoccupée de respecter les règles liées aux frais de mission en n'engageant aucune dépense ne relevant pas de l'activité de la société. »*

Force est de constater au terme du contrôle de la chambre que ces principes ont régulièrement souffert de manquements en matière de validité des justificatifs.

La chambre invite le conseil d'administration à préciser les modalités des remboursements de frais de représentation et de déplacements du président et du directeur général (a fortiori si cumul des fonctions) en instituant des limites ou des forfaits dans la prise en charge de ces frais. Par ailleurs, elle recommande que les programmes de missions du PDG soient établis de manière plus transparente, et que ceux-ci soient soumis au contreseing d'un autre membre du conseil d'administration, dans un souci de bonne gouvernance.

### 3.- Autres dépenses insuffisamment justifiées

En matière de règles internes applicables aux déplacements par la voie aérienne, la seule démarche qui semble avoir été mise en œuvre réside dans une simple note de service du président directeur général datée du 7 septembre 2006, dont l'objet s'intitule « *Billet d'avion* » et qui indique :

« *Une maîtrise des dépenses de déplacement est souhaitable pour la SR21. C'est pourquoi, tous les déplacements des agents doivent être réalisés en classe économique (c'est-à-dire Tempo pour Air France ou Tourisme sur Air Austral)* ».

Toutefois, malgré l'affichage d'un objectif de maîtrise des dépenses de déplacements, il a été constaté que tous les voyages aériens du PDG ont été effectués en classe confort de la compagnie Air Austral, à l'occasion de déplacements dont l'objet n'est pas toujours clairement établi. En effet, la mention « *diverses rencontres* » figure sur certains programmes de mission signés par le PDG lui-même, sans contreseing d'un autre membre du conseil d'administration, ni communication audit conseil :

- du 4 au 12 décembre 2007, le programme de mission signé exclusivement par le PDG lui-même a pour seul motif « *Contacts avec divers interlocuteurs pour colloque partenariat public privé (PPP) – Revue parlementaire* » ; aucune activité de la SR21 ne justifie la prise en charge d'un tel voyage ;
- du 22 juillet au 12 août 2008, le programme de mission signé exclusivement par le PDG lui-même a pour motif « *jeudi 24 juillet : missions diverses et vendredi 25 juillet : rendez-vous avec Maître X ...* ».

De même, les directeurs généraux adjoints ont bénéficié de voyages en classe confort de la compagnie Air Austral, et, pour deux d'entre eux, l'objet des voyages n'est pas non plus mentionné :

- du 10 au 15 janvier 2008, le programme de mission de M. Lilian REILHAC (directeur de la communication) signé par le PDG a pour motif « *Divers rendez-vous : Maison de la France et ODIT (agence de promotion de la France, Observation, Développement et Ingénieries Touristiques)* » ;
- du 10 au 16 janvier 2008, le programme de mission de M. Amine VALY (directeur général adjoint de la SR21 mis à disposition de l'IRT à 80 % de son temps de travail) signé par le PDG a pour motif « *divers rendez-vous : IRIS, Maison de la France, ODIT, Ministère DOM-TOM, Ministère du Tourisme* ».

Ces deux voyages semblent porter sur des activités touristiques pour lesquelles aucun cadre d'action globale n'est défini quant aux rendez-vous programmés, ne permettant pas de mesurer l'intérêt pour la société SR21. En revanche, l'intérêt social de l'IRT apparaît plus régulier, d'autant que M. VALY est alors mis à disposition à 80 % auprès de cette structure.

Enfin, il a également été relevé la prise en charge de billets d'avion pour des personnes extérieures à la société en classe club austral (compagnie Air Austral) dans le cadre du séminaire CERIS « *océan indien et mondialisation* » en décembre 2007 : le directeur de l'IRIS et son épouse, pour un montant de 8 059,18 €, un directeur de recherche de l'IRIS pour un montant de 4 029,59 €, une journaliste d'un magazine de presse écrite pour un montant de 4 029,59 €, ainsi qu'une autre personnalité pour un montant de 4 965,88 €. Le PDG a expliqué que telles étaient les exigences formulées par les invités de la SR21 à cette manifestation.

### III - L'activité de la SR21

Une bonne compréhension des activités de la SR21 nécessite de distinguer deux périodes : la première, allant de la création de la SEML jusqu'en mars 2007, basée sur un plan d'affaires stratégique signé par tous les actionnaires ; la seconde, d'avril 2007 à décembre 2008, qui pose la question de la pertinence et de la légitimité quant à la nature juridique de « *SEML* » attribuée à la SR21. Cette évolution a bien évidemment des répercussions directes sur sa situation financière.

#### A - Évolution

##### 1.- Mai 2002-Mars 2007 : une SEML dont la montée en puissance semble compromise

Cinq vecteurs de développement ont été identifiés dans le plan d'affaires initial établi jusqu'en 2006 :

- les grandes infrastructures de transports (projet de TCSP de type tram-train entre les communes de Saint-Paul et de Saint-Benoît) ;
- les ouvrages de superstructures pour la culture (projet de MCUR) ;
- les ouvrages de superstructures pour l'éducation et la formation (lycées en particulier) ;
- le développement économique (projet de CIE) ;
- la production et les économies d'énergies (projet EPER).

Par ailleurs, ont été actés dans le protocole d'accord de 2002, le rôle et les fonctions de la SR21 ainsi que son positionnement par rapport aux SEM d'aménagement existantes.

S'agissant de ses fonctions, la SR21 apparaît avant tout comme un maître d'ouvrage délégué, un mandataire, un assistant à maîtrise d'ouvrage et un monteur de projets, et non comme un investisseur ni un gestionnaire d'équipement. En effet, la question de l'exploitation ne fait pas partie de la vocation initiale de la SEML.

Concernant les autres SEML à caractère communal, intercommunal ou départemental, afin de ne pas obérer leur activité et d'éviter toutes ambiguïtés, la SR21 ne peut postuler auprès des communes ou du département et doit se limiter aux aménagements identifiés dans le schéma d'aménagement régional comme d'intérêt régional, ou à des opérations au sein desquelles l'implication financière de la région est majoritaire. Par ailleurs, en matière de bâtiments dont la vocation est d'accueillir des activités économiques, la SR21 n'interviendra que dans la mesure où il sera constaté une carence de promotion.

Or, dès 2003, ces vecteurs de développement ont été fragilisés à des degrés divers :

- le projet de MCUR : la convention de mandat signée en septembre 2002 a été annulée par la région suite à un recours au tribunal administratif ;
- le projet EPER : les missions exploratoires conduites en 2003 sur ce pôle émergent n'ont pas permis la signature de contrats tels que prévus au plan d'affaires initial, si bien qu'en 2006, plus aucun contrat n'apparaissait dans le portefeuille d'affaires relatif au domaine de l'énergie ;
- les ouvrages de superstructures : cette activité n'a jamais pu décoller en raison d'une compétition accrue par l'application aux opérations de mandat des procédures de publicité et de mise en concurrence prévues par le code des marchés publics ; la SR21 a alors tenté de se positionner sur des marchés publics auprès d'autres maîtres d'ouvrages que la région, sans succès, bien que cette stratégie soit contraire à son positionnement défini dans le protocole d'accord initial ; par ailleurs, à partir de 2006, la région a décidé de basculer les missions de mandat de maîtrise d'ouvrage vers des missions de conduite d'opérations, fragilisant la trésorerie de la SR21 ;
- le projet de centre d'intelligence économique (CIE) : le rapport de gestion du conseil d'administration relatif à l'exercice 2005 mentionne que :

*« Au-delà des retards initiaux et des aléas liés au lancement d'un programme ambitieux, les objectifs assignés au CIE n'ont été que partiellement atteints. Outre une difficulté de positionnement du Centre dans l'organigramme des structures d'appui aux entreprises, il importe de souligner l'absence d'orientations claires définies par la collectivité régionale, et surtout la faible implication des services de la région dans le fonctionnement de l'outil. L'inadéquation entre les moyens mis en œuvre et l'absence de commande précise a conduit D6 (le CIE) à élaborer une stratégie « au fil de l'eau » [...] La principale zone d'ombre reste la communication du CIE, et il est incontestable que le retard pris dans la livraison du site internet a constitué un handicap » ;*

- le projet de TCSP : par une convention de mandat signée en décembre 2002 avec la région, la SR21 s'est vue confier l'étude et la réalisation du projet de tram-train régional entre les communes de Saint-Paul et de Saint-Benoît ; le marché de maîtrise d'œuvre portant sur les études préliminaires et avant-projet a été notifié au groupement TTR en janvier 2004 ; ce contrat, en raison des relations difficiles entre la SR21 et TTR d'une part, et de la révision à la baisse du projet d'autre part, a été résilié le 28 février 2005 (correspondant à la date de remise du dossier final des études préliminaires) ; dès lors, de nouveaux concours de maîtrise d'œuvre ont dû être lancés pour les études d'avant-projet et leur démarrage n'a été effectif qu'en février 2006 (pour rappel, ces études auraient dû être terminées en 2005) ; en parallèle de ces aléas, la région Réunion s'est orientée vers une évolution possible du projet en contrat de partenariat public privé en procédant à une étude de financement, courant 2005 (source : rapport de gestion annuel relatif à l'exercice 2005).

Dès lors, le plan d'affaires chiffrant l'activité de la société n'a pu être exécuté comme prévu initialement. Celui-ci a donc été réajusté lors du conseil d'administration du 22 août 2003 selon le tableau suivant et n'a, par la suite, fait l'objet d'aucune décision ou simple actualisation, alors même que les actionnaires avaient acté que « *le protocole d'affaires sera examiné tous les ans pendant trois ans et pourra faire l'objet de compléments ou modifications avec l'accord de l'ensemble des signataires* ».

Evolution du chiffre d'affaires et du résultat net de la SR21

en euros	2002 + 2003 <sup>(1)</sup>	2004	2005	2006	total période 2002 à 2006
chiffre d'affaires prévu initialement	4 683 400	3 698 400	4 401 600	5 162 833	17 946 233
chiffre d'affaires réactualisé lors du CA du 22/08/2003	2 495 593	3 359 225	3 992 780	4 278 939	14 126 537
chiffre d'affaires réalisé	1 674 908	2 337 258	2 685 562	3 036 126	9 733 854
<b>écart chiffre d'affaires prévisionnel réactualisé/réalisé</b>	<b>-820 685</b>	<b>-1 021 967</b>	<b>-1 307 218</b>	<b>-1 242 813</b>	<b>-4 392 683</b>
résultat net prévu initialement	-8 719	159 397	267 600	320 885	739 163
résultat net réactualisé lors du CA du 22/08/2003	-304 725	50 119	73 557	-21 625	-202 674
résultat net réalisé	-231 288	-89 628	129 846	268 383	77 313
<b>écart résultat net prévisionnel réactualisé/réalisé</b>	<b>73 437</b>	<b>-139 747</b>	<b>56 289</b>	<b>290 008</b>	<b>279 987</b>

(1) Le premier exercice comptable approuvé comprend 2002 et 2003

Le tableau permet de constater que la SR21 n'a jamais pu réaliser le chiffre d'affaires tel que prévu initialement et ce, malgré les réajustements opérés dès 2003. Les écarts sont constants sur toute la période et dépassent le million d'euros chaque année à partir de 2004.

Les résultats nets demeurent également inférieurs aux objectifs initiaux sur toute la période, mais se situent au-dessus des résultats réajustés en 2003. Toutefois, cette « *performance* » demeure fortement amoindrie par le poids des subventions allouées par la collectivité régionale à la SR21 : en effet, ce n'est que parce que la région Réunion a abondé les comptes de la société que ces résultats ont été dégagés. Autrement dit, sans subvention publique annuelle (540 000 € en 2004, 850 000 € en 2005 et 1,27 million d'euros en 2006), les résultats auraient été négatifs, sur toute la période.

Alors que les actionnaires souhaitent dans le protocole d'accord que « *dans l'accomplissement de ses missions, la société devra veiller à garantir les conditions de sa rentabilité* » et que « *... le conseil d'administration examinera tous les ans la possibilité de verser aux actionnaires tout ou partie des dividendes que les résultats de la société pourraient générer* », force est de constater que les objectifs souhaités n'ont pas été atteints.

De même, les conclusions figurant en annexe 1 du plan d'affaires, mettant en exergue que « *le compte d'exploitation prévisionnel met en évidence une progression de l'ordre du double dans les cinq ans à venir* » et que « *la montée en charge de l'entreprise est voulue comme rapide* », n'ont guère été suivies d'effets.

A cet égard, l'intervention du président d'honneur de la SR21, à savoir Paul VERGES, lors du conseil d'administration du 31 mars 2005, mérite d'être soulignée :

*« En conclusion, le président d'honneur prend la parole. Il rappelle que les sociétés d'économie mixte qu'il a créées ces dernières années ont toujours été bénéficiaires, que la SR21 se situe en phase de démarrage. Compte tenu que les projets de la SR21*

*s'inscrivent dans une échéance à long terme, Monsieur Paul VERGES est confiant dans l'avenir qui est réservé à cette société ».*

Mais le 23 août 2006, l'assemblée plénière du conseil régional décidait de recourir au partenariat public-privé pour la conception, le financement, la réalisation et l'exploitation du projet tram-train. La résiliation de la convention de mandat de maîtrise d'ouvrage du projet tram-train entre la SR21 et la région a été décidée lors de la commission permanente du 7 novembre 2006, avec effet au 31 mars 2007. Quelques mois auparavant, les deux actionnaires privés principaux de la SR21, à savoir la caisse des dépôts et consignations et la société TRANSDEV, faisaient part de leur souhait de se retirer de la SR21, le conseil d'administration prenant acte de cette évolution le 16 décembre 2005.

En définitive, l'activité principale que constituait le mandat tram-train et qui représentait 83 % du chiffre d'affaires de la société en 2006 (sur 3 036 126 € de chiffre d'affaires total, le mandat tram-train en représente 2 522 342 €) disparaît en mars 2007.

L'ancien PDG conteste en partie cette analyse dans les termes suivants :

*« Les subventions attribuées à la SR21 2004 — 2005 et 2006 correspondent aux coûts de structure directement affectés aux activités liées au développement économique financées par la Région et l'Europe (FEDER).*

*En conséquence, la suppression de ces subventions entraînerait ipso facto la suppression des coûts correspondants (Personnel embauché pour l'activité, la sous-traitance et les coûts annexes liés).*

*On ne peut donc conclure que sans les subventions, les résultats sur ces périodes auraient été négatifs car sans ces subventions, la SR21 n'aurait pas mis les moyens et les coûts nécessaires à cette activité. »*

La chambre pourrait acquiescer à ce point de vue si les données analytiques de la société permettaient de chiffrer de manière pertinente la contre partie des ressources afférentes au développement économique, ce qui n'est pas le cas.

## 2.- Mars 2007-Décembre 2008 : une SEML devenue « atypique »

Privée de son activité principale, la SR21 a dû développer une nouvelle stratégie afin de maintenir, et surtout légitimer son existence. Ainsi est née l'activité dite « *programme d'actions d'intérêt général d'appui à la politique régionale* » qui se décline au travers d'activités de développement économique et de co-développement.

Le chiffre d'affaires de la SR21 n'a cessé de chuter depuis lors, passant de 3 millions d'euros en 2006 à 1,5 million d'euros en 2007 pour descendre à 900 000 € en 2008. Il est à noter que le chiffre d'affaires 2007 comprenait encore un trimestre de chiffre d'affaires lié au mandat tram-train, soit 640 000 €. En 2008, le chiffre d'affaires de la société se décompose comme suit : 410 000 € de mandats de superstructures, 180 000 € de mandat communication tram-train et 340 000 € de mise à disposition de personnel de la SR21 auprès de l'« *Ile de la Réunion Tourisme* », qui est une association loi de 1901 dont le président était également le PDG de la SR21.