

Dans le même temps, les subventions d'exploitation publiques de la région Réunion sont passées de 1,27 million d'euros en 2006 à 2,61 millions d'euros en 2007 pour atteindre 3 millions d'euros en 2008. Au total, sur les trois dernières années de la période examinée, les subventions d'exploitation publiques ont représenté 6,9 millions d'euros. Malgré ces aides publiques conséquentes, le résultat net du dernier exercice de la période examinée demeure négatif (-21 846 €).

Enfin, l'actionnariat privé, depuis le départ des deux sociétés privées principales, a laissé place à un actionnariat essentiellement public. Les sept investisseurs privés actuels ne se partagent que 11 % du capital social.

La chambre estime que ces éléments soulignent le caractère « *atypique* » de la SR21 en tant que SEML, et démontrent une dérive de l'outil de l'économie mixte par rapport à ce qu'a souhaité le législateur. En effet, les SEML demeurent des sociétés commerciales, et même si elles ne peuvent être purement capitalistiques, elles doivent néanmoins pouvoir équilibrer leurs comptes et obtenir les résultats nécessaires à leur développement.

Au-delà des modalités formelles de constitution des SEML, il est important de pouvoir appréhender la définition d'un véritable projet d'entreprise qui justifie le concours d'actionnaires publics et privés, dont l'ampleur doit être correctement saisie dès sa création, à la fois en termes de participation financière, mais aussi en vue de confier à la SEML les missions adéquates. Ainsi, dès le stade de la création, il est nécessaire d'appréhender la nature des contrats les plus appropriés pour doter la SEML d'un réel potentiel.

Si lors de la création de la SR21, le projet tram-train et les autres activités semblaient s'inscrire dans cette démarche, on ne peut que constater que l'évolution des activités de la SR21 à partir de mars 2007 confère à cette dernière davantage la configuration d'une « association » plutôt que celle d'une société d'économie mixte. En effet, si demain la SR21 était privée des subsides de la région Réunion, elle se retrouverait très rapidement en situation de cessation de paiement car les activités autres que celles liées au « *programme d'actions d'intérêt général d'appui à la politique régionale* » sont marginales et ne procurent pas les résultats indispensables au développement de la société. De surcroît, la chambre considère que la création de la première société publique locale d'aménagement d'Outre-mer (SPLA Maraïna) fin janvier 2010, dont l'objet est de construire le développement durable de l'île appliqué à l'aménagement, semble faire double-emploi avec le service environnement, énergie et superstructures (E.E.S.) de la SR21.

La SR21 n'a donc de raison d'être que parce qu'elle demeure sous « *perfusion financière* » de la région, pour des missions dites d'intérêt général, lesquelles n'ont eu de cesse d'être revues, amendées, abandonnées pour certaines, et qui se traduisent dans un organigramme en perpétuelle modification, tant et si bien qu'une simple plaquette de présentation de la SR21 n'était toujours pas établie au moment du contrôle.

Enfin, si le capital social initial de la SR21 d'un montant de 1,5 million d'euros avait été déterminé par rapport à un projet phare, à savoir le tram-train qui nécessitait des moyens financiers conséquents, cela n'est plus le cas depuis 2007. Dès lors, les fonds d'origine publique de trois structures détentrices, à savoir la collectivité régionale et les deux groupements de collectivités, mériteraient d'être récupérés et affectés à des projets d'investissements plus pertinents, propres à chacune de ces trois structures.

En retirant le mandat du tram-train à la SR21, la chambre considère finalement que la région l'a privée par là-même de son principal vecteur de développement.

## B - Les comptes

## 1.- Les résultats

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des résultats comptables de la société au cours de la période sous revue.

Les opérations du premier exercice au cours duquel la société a été créée ont été regroupées avec l'exercice suivant, 2003, qui reprend donc le total.

PRODUITS D'EXPLOITATION	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Ventes de marchandises	567	55	14			
Production vendues de services	1 674 340	2 337 202	2 685 548	3 036 126	1 505 456	940 827
<b>CHIFFRE D'AFFAIRE NET</b>	<b>1 674 907</b>	<b>2 337 257</b>	<b>2 685 562</b>	<b>3 036 126</b>	<b>1 505 456</b>	<b>940 827</b>
Subventions d'exploitation	606 219	540 455	845 647	1 270 291	2 614 964	3 016 785
Reprises/dépr. prov.&amort. transf chges	65 161	42 587	79 818	93 420	197 440	68 577
Autres produits	7	2 070	5 721	6 827	1 778	1
<b>TOTAL DES PRODUITS D'EXPLOITATION</b>	<b>2 346 294</b>	<b>2 922 369</b>	<b>3 616 748</b>	<b>4 406 664</b>	<b>4 319 638</b>	<b>4 026 190</b>
<b>CHARGES D'EXPLOITATION</b>						
Autres achats et charges externes	1 332 599	1 586 368	1 743 163	1 701 063	1 840 685	1 316 984
Impôts, taxes et versements assimilés	37 467	45 429	69 550	74 979	81 560	122 498
Salaires et traitements	849 671	913 752	1 100 791	1 529 872	1 888 078	1 687 259
Charges sociales	317 897	359 001	435 843	621 353	728 568	719 952
Dotations aux amortissements	60 652	117 499	98 250	105 221	122 429	109 351
Dotations aux dépréciations/actifs circulants			71 200	14 400	1 882	
Dotations aux provisions	45 000			146 000		17 900
Autres charges	1 915	22	746	7 000	107	1 605
<b>TOTAL DES CHARGES D'EXPLOITATION</b>	<b>2 645 201</b>	<b>3 022 071</b>	<b>3 519 543</b>	<b>4 199 888</b>	<b>4 663 309</b>	<b>3 975 549</b>
<b>RESULTAT D'EXPLOITATION</b>	<b>-298 907</b>	<b>-99 702</b>	<b>97 205</b>	<b>206 776</b>	<b>-343 671</b>	<b>50 641</b>
<b>PRODUITS FINANCIERS</b>						
Autres intérêts et produits assimilés	10 311	9 220	34 575	211 036	375 508	282 736
Reprises/dépréciations&prov., transf chges		4 030		548		430 617
Produits nets sur cessions val. mob. placet						
<b>TOTAL PRODUITS FINANCIERS</b>	<b>10 311</b>	<b>13 250</b>	<b>34 575</b>	<b>211 584</b>	<b>375 508</b>	<b>713 353</b>
<b>CHARGES FINANCIERES</b>						
Dotations amortists, dépréciations et prov.					430 617	
Intérêts et charges assimilées	3 445	3 176	1 342	375	64 596	738 009
<b>TOTAL CHARGES FINANCIERES</b>	<b>3 445</b>	<b>3 176</b>	<b>1 342</b>	<b>375</b>	<b>495 213</b>	<b>738 009</b>
<b>RESULTAT FINANCIER</b>	<b>6 866</b>	<b>10 074</b>	<b>33 233</b>	<b>211 209</b>	<b>-119 705</b>	<b>-24 656</b>
<b>RESULTAT COURANT AVANT IMPOTS</b>	<b>-292 041</b>	<b>-89 628</b>	<b>130 438</b>	<b>417 985</b>	<b>-463 376</b>	<b>25 985</b>
<b>PRODUITS EXCEPTIONNELS</b>						
PE sur opérations de gestion	90 000		800		1 392 206	
PE sur opérations en capital					28 042	10 193
<b>TOTAL PRODUITS EXCEPTIONNELS</b>	<b>90 000</b>	<b>0</b>	<b>800</b>	<b>0</b>	<b>1 420 248</b>	<b>10 193</b>
<b>CHARGES EXCEPTIONNELLES</b>						
Charges exceptionnelles / op. de gestion	245			4 000		
Charges exceptionnelles / op. en capital			1 392	13 447	57 394	65 260
Dotations exceptionnelles aux amort. et prov.	29 003					
<b>TOTAL CHARGES EXCEPTIONNELLES</b>	<b>29 248</b>	<b>0</b>	<b>1 392</b>	<b>17 447</b>	<b>57 394</b>	<b>65 260</b>
<b>RESULTATS EXCEPTIONNELS</b>	<b>60 752</b>	<b>0</b>	<b>-592</b>	<b>-17 447</b>	<b>1 362 854</b>	<b>-55 067</b>
Impôts sur les bénéfices				132 155	260 996	-7 235
<b>TOTAL PRODUITS</b>	<b>2 446 605</b>	<b>2 935 619</b>	<b>3 652 123</b>	<b>4 618 248</b>	<b>6 115 394</b>	<b>4 749 736</b>
<b>TOTAL CHARGES</b>	<b>2 677 894</b>	<b>3 025 247</b>	<b>3 522 277</b>	<b>4 349 865</b>	<b>5 476 912</b>	<b>4 771 583</b>
<b>RESULTAT NET</b>	<b>-231 289</b>	<b>-89 628</b>	<b>129 846</b>	<b>268 383</b>	<b>638 482</b>	<b>-21 847</b>
Subventions d'exploitation	606 219	540 455	845 647	1 270 291	2 614 964	3 016 785
Résultat exploitation net des subventions	-905 126	-640 157	-748 442	-1 063 515	-2 958 635	-2 966 144
<b>RESULTAT NET SUBVCTIONS DEDUITES</b>	<b>-837 508</b>	<b>-630 083</b>	<b>-715 801</b>	<b>-1 001 908</b>	<b>-1 976 482</b>	<b>-3 038 632</b>

Subv / ensemble produits d'exploitation 26% 18% 23% 29% 61% 75%  
(montants en euros)

Après avoir atteint son apogée en 2006, grâce aux produits de l'activité tram train, le chiffre d'affaire baisse régulièrement et à un rythme rapide : 3,036 millions d'euros en 2006, 1,505 en 2005, 0,941 en 2008.

Seule, la subvention de la région versée pour des missions d'intérêt général, en progression constante et sensible sur la période, a permis à la société de rester à flot. Sans cette subvention, les résultats d'exploitation auraient été déficitaires sur l'ensemble de la période sous revue. Cette subvention, qui s'élevait à 606 000 € en 2003, a été légèrement réduite à 540 000 € en 2004 et a connu un accroissement progressif depuis lors chaque année pour atteindre 3 millions d'euros en 2008.

En dépit de cette subvention, le résultat d'exploitation de l'année 2007 a été déficitaire de 344 000 €. S'agissant du résultat net global, toutes charges et produits confondus, seule l'indemnité pour dénonciation du mandat tram-train versée par la région, d'un montant de 1,392 million d'euros, a permis à la société de dégager en définitive un excédent de 638 000 €, cependant inférieur de 754 000 € à l'indemnité, ce qui signifie qu'en son absence, le résultat net était déficitaire à hauteur de cette même différence.

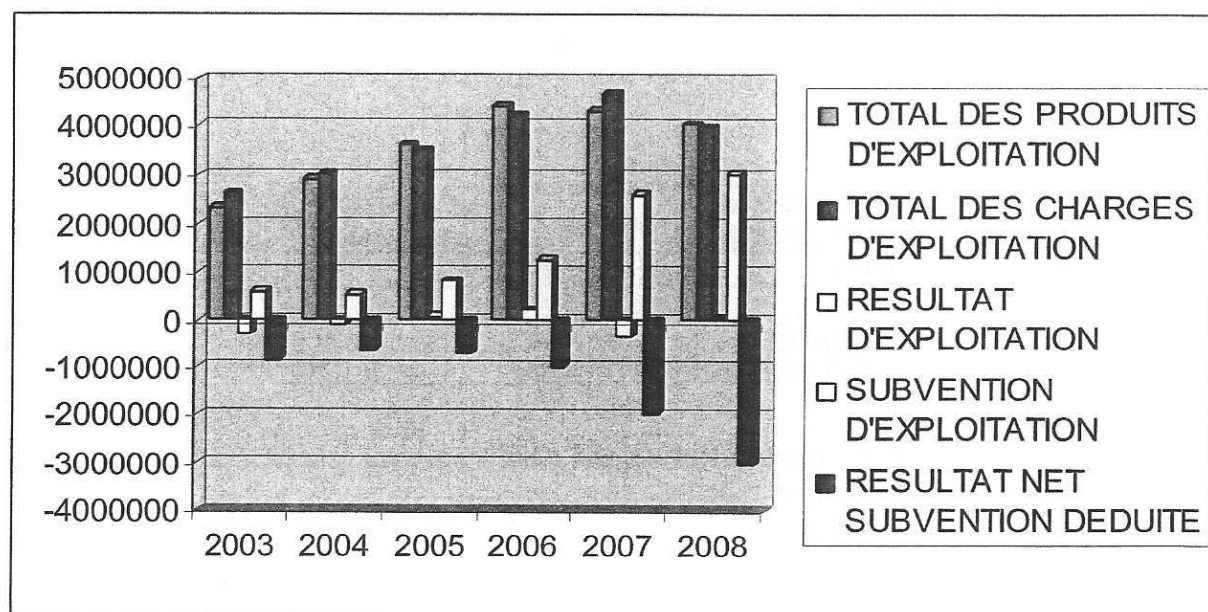
Si, en 2008, la subvention d'exploitation de 3 millions d'euros, comme indiqué ci-dessus, a permis le retour précaire à un excédent d'exploitation (51 000 €), le résultat net n'en est pas moins déficitaire de 22 000 €.

Il peut cependant être noté que la restauration du résultat d'exploitation en 2008 s'explique par une baisse des charges relativement plus importante que les produits (respectivement 688 000 € contre 293 000 €, soit un différentiel de 395 000 €).

En recettes, la baisse des produits d'exploitation provenant des mandats et contrats de marchés atteint 565 000 € (-37,5 % par rapport à 2007), tandis que l'augmentation des subventions a été limitée à 402 000 € (+15,3 % sur 2007).

Côté dépenses, la baisse globale a été permise par la réduction des frais généraux (-8,4 %) et, plus marginalement, des charges de personnel (-8 %).

Le graphique ci-dessous permet de visualiser l'évolution des résultats au regard de la subvention d'exploitation de la région.



La chambre en conclut que la poursuite de la survie financière de la société ne tient que grâce à la subvention croissante de la région, et qu'elle n'est pas à même d'équilibrer ses comptes par son activité propre.

## 2.- Bilan final de la période sous revue et trésorerie

A la fin de la période sous contrôle, c'est à dire à la clôture de l'exercice 2008, le bilan s'établissait comme suit : (montants en euros)

2008					
ACTIF			PASSIF		
Rubriques	Montant brut	Amort./dépr.	Montant net	Rubriques	Montant
Frais d'établissement				Capital social	1 500 000
Concessions, brevets et droits similaires	216 313	215 598	715	Réserve	45 343
<b>Total immobilisations incorporelles</b>	<b>216 313</b>	<b>215 598</b>	<b>715</b>	Report à nouveau	670 451
Autres immobilisations corporelles	593 582	245 878	347 704	Résultat de l'exercice	-21 847
<b>Total immobilisations corporelles</b>	<b>593 582</b>	<b>245 878</b>	<b>347 704</b>	<b>Capitaux propres</b>	<b>2 193 947</b>
Autres immobilisations financières	13 862		13 862	Provisions pour risques	35 900
<b>Total immobilisations financière</b>	<b>13 862</b>		<b>13 862</b>	Provisions pour charges	
				<b>Total provisions</b>	<b>35 900</b>
				<b>Dettes financières</b>	
<b>ACTIF IMMOBILISE</b>	<b>823 757</b>	<b>461 476</b>	<b>362 281</b>	<b>CAPITAUX PERMANENTS</b>	<b>2 229 847</b>
<b>Fonds de roulement ( / haut du bilan)</b>			<b>1 867 566</b>		
Créances clients et comptes rattachés	3 895 332	125 482	3 769 850	Intérêts courus à payer	10 507
Autres créances	88 317 119		88 317 119	Avces et acptes reçus/ comndes en cours	1 756 809
<b>Total créances d'exploitation</b>	<b>92 212 451</b>	<b>125 482</b>	<b>92 086 969</b>	Dettes fournisseurs et comptes rattachés	1 136 368
Valeurs mobilières de placement	250 000		250 000	Dettes fiscales et sociales	775 122
Disponibilités	2 974 075		2 974 075	Autres dettes / immo et cptes rattachés	88 803 224
<b>Total liquidités</b>	<b>3 224 075</b>		<b>3 224 075</b>	<b>Total dettes exploitation</b>	<b>92 471 523</b>
Charges constatées d'avance	8 902		8 902	Produits constatés d'avance	970 350
<b>ACTIF CIRCULANT</b>	<b>95 445 428</b>	<b>125 482</b>	<b>95 319 946</b>	<b>PASSIF EXIGIBLE</b>	<b>93 452 380</b>
				<b>Fonds de roulement ( / bas du bilan)</b>	
				<b>1 867 566</b>	
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>96 269 185</b>	<b>586 958</b>	<b>95 682 227</b>	<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>95 682 227</b>

(montants en euros)

On a vu que le résultat positif antérieur n'avait été permis que grâce à la subvention de la région et, en 2007, à l'indemnité de résiliation du contrat tram-train par cette même collectivité.

De ce bilan, il est loisible de déterminer la situation de trésorerie de la société à la fin de la période sous examen.

Trésorerie au 31/12/2008	en €	en jours de dépenses
FDR	1 867 566	141
BFR	-1 106 509	-83
Liquidités	2 974 075	224
<b>Total charges</b>	<b>4 771 583</b>	<b>360</b>

Le besoin en fonds de roulement négatif tend à montrer que la société recouvre plus rapidement ses créances d'exploitation qu'elle ne règle ses propres créanciers.



Au vu de ces données, la trésorerie n'apparaît pas pour l'heure préoccupante. Cependant, l'abandon progressif des opérations sous mandat est lourde de conséquence à terme sur sa trésorerie. En effet, en 2005, les opérations sous mandat généraient 95 % de son chiffre d'affaires, et encore 70 % en 2006. Le projet tram-train à lui seul assurait 87 % des produits de l'espèce. La résiliation de la convention de mandat tram-train avec effet au 31 mars 2007 a bouleversé ces données. Et depuis lors, la SR 21 n'a pas conclu de nouveaux marchés sous la forme de mandats, tandis que trois des opérations en cours (Lycée Saint-Paul IV, CFAT, Bretelles Haut Débit) sur les quatre mandats en cours se sont achevées en 2008/2009.

L'activité du pôle « *énergie, environnement super structures* » (EES) a été relancée en 2007-2008 par la conclusion de marchés d'assistance à maîtrise d'ouvrage ou conduites d'opérations (communication tram-train, pour un montant de 1 381 800 €, deux lycées, au Port et à Petite-Ile) aux contours financiers du reste assez mal définis. Ces contrats, à la différence des mandats, outre le fait qu'ils requièrent des phases administratives plus longues, font l'objet de règlements des prestataires directement par la région. Et ces opérations nécessitent la mise en œuvre de moyens humains dès la phase de programmation, d'où un décalage de trésorerie.

Des difficultés de trésorerie à moyen terme ne sont pas à exclure, du fait de l'évolution des structures de l'activité de la société.

### 3.- Engagements de dépenses prématurés et sincérité des comptes

En 2008, les prestations de marchés ne concernent plus que le marché d'assistance en communication sur l'opération tram-train confié par la région. Le montant du marché est de 1,382 millions d'euros. Le montant des produits s'élève pour 2008 à 184 000 €, dont 119 000 € de factures à émettre.

Or, le bilan de clôture de l'exercice 2007 faisait état d'un produit à recevoir d'un montant de 276 400 € au titre de ce même marché.

Il s'avère en définitive que la SR 21 avait travaillé sur ce marché dès juillet 2007, alors que, si ledit marché avait bien été approuvé par la commission permanente du conseil régional dès le 31 juillet 2007, il n'a en définitive été notifié à la SR21 que le 8 janvier 2008. Le service de facturation de la région a donc refusé de payer la SR 21 pour les prestations de 2007, au motif que les travaux n'auraient dû commencer qu'en 2008.

De fait, aucun commencement d'exécution d'un marché public ne peut intervenir avant sa notification et l'inscription au bilan de clôture 2007 de la somme en cause constitue une irrégularité entachant la fiabilité des comptes.

#### 4.- Carence de la comptabilité analytique

La subvention de la région d'un montant de 3 millions d'euros en 2008 est destinée à financer deux pôles d'activité, à savoir la coopération et l'animation économique.

Certaines charges sont réparties en comptabilité analytique selon des clés établies à l'origine et qui ne sont plus pertinentes depuis la disparition du pôle tram-train. Les charges de structure correspondant à la section MS (fonctionnement commun) et SG (services généraux) sont réparties à la fin de chaque exercice entre les différents pôles d'activité, respectivement au prorata des effectifs par activité et à celui du volume des dépenses.

Le solde des charges de la COM 1 (614 000 €) a été réparti en 2008 sur les pôles financés par les subventions, de manière forfaitaire, et non plus comme auparavant au prorata des charges de chaque pôle. Cette répartition a été faite au motif que les personnes affectées au secteur Communication ont aussi travaillé pour les autres secteurs d'activité. Cependant, aucun élément objectif ne permet de s'assurer de la consistance des prestations. En outre, l'affectation ne repose pas sur un lien avéré avec l'activité de chaque service.

La subvention a été consommée au fur et à mesure des dépenses engagées tous pôles d'activité confondus, alors même que la convention distingue le financement par pôle d'activité (CERIS, Coopération ...) et par nature de charges (charges directes, de gestion de structure). Il est patent que la SR21 a procédé à des compensations entre pôles excédentaires et déficitaires en méconnaissance des engagements conventionnels avec la région.

Compte tenu de l'importance de la subvention de la région et de ce qu'elle est affectée à une utilisation contractualisée, la chambre estime que la société doit se doter rapidement d'une comptabilité analytique probante et fiable.

L'ancien PDG, cependant, conteste cette analyse et considère de son côté que la société dispose d'ores et déjà « *d'une comptabilité analytique probante et fiable* » comportant « *une ventilation analytique des charges directes pour chacun des Services* ».

Selon lui, « *il manque seulement l'outil de gestion de temps passé permettant la détermination la plus fine de la répartition des prestations apportées par le Service Communication aux autres Services de la Société* » qui n'a pu être mis en place du fait « *de la réduction budgétaire pratiquée par la Région* ».

M. VERGES affirme que « *la présentation des demandes de déblocage de celles-ci se fait par pôle d'activités avec les pièces justificatives correspondantes à chaque pôle d'activité (CERIS, coopération,...).* »

La collectivité régionale, organisme financeur, a tenu de son côté à s'exprimer comme suit sur ce point par lettre en date du 29 septembre 2010 :

*« La collectivité partage le constat et la recommandation de la Chambre.*

*Jusqu'en 2008, une distinction réelle a été faite par la SEML entre les activités relatives aux conventions de mandat et les autres missions confiées.*

*Les ratios liés à la répartition des charges indirectes, proposés par la SEM et acceptés par la Région lors de l'agrément des programmes annuels, ont permis de vérifier que l'ensemble des charges indirectes n'excède pas 30% du budget présenté au titre de la*

*mission d'intérêt général. Sans donner totale satisfaction, ce mode opératoire a permis un contrôle du niveau des charges.*

*Lors de la demande de paiement du solde de la subvention 2008 présentée par la SEML courant 2009, les services de la Région ont constaté une évolution significative dans l'affectation des charges de structure et des frais de gestion, posant problème pour la liquidation de la subvention accordée au titre de la mission d'intérêt général.*

*Cette évolution est apparue avec la mise en place de la mission de communication pour le tram-train, objet d'un marché signé avec la Région en janvier 2008. Les charges de structure et les frais de gestion ont alors représenté 45% des dépenses réalisées au titre de la mission d'intérêt général.*

*Pour cette raison et compte tenu de l'absence de réponse de la SEM sur la répartition des postes de charges (...), il n'a toujours pas été procédé au versement du solde de la subvention accordée pour les actions relevant de la mission d'intérêt général au titre de l'exercice 2008, soit un montant de 1.600.005,82 €. »*

## C - La réorientation des missions

### 1.- Les missions d'intérêt général

#### a) **Un champ d'intervention élargi**

##### *1 - De 2002 à mars 2007*

*« La volonté de la région Réunion de mettre en place un centre d'intelligence économique (CIE) s'est concrétisée en 2002 par une convention entre l'État et la région. L'installation du CIE de la Réunion au sein de la SR21 et la mise en route du programme régional d'intelligence économique avec l'assistance technique de l'agence pour la diffusion de l'information technologique (ADIT) a été réalisée en 2003 sur la base d'un programme d'actions autour de trois axes : le centre d'intelligence territoriale, le centre de ressources de l'intelligence territoriale, le centre de compétences de l'Océan Indien et formalisée par une convention pluriannuelle » (extrait du rapport annuel de gestion de l'exercice 2002/2003).*

C'est donc sur ces bases que le programme d'intérêt général lié à la promotion économique du territoire de la Réunion est apparu à la SR21. Ainsi, « élaborer un plan de développement des technologies clés, recenser les compétences régionales, mettre en place pour chaque technologie-clé identifiée une veille prospective mondiale, identifier les atouts, forces et faiblesses de la région, sensibiliser et former les entreprises aux méthodes et outils de veille, les conseiller et les accompagner dans leur propre démarche d'intelligence économique, réaliser un bulletin d'information sur l'Océan Indien, mettre en œuvre un portail géoéconomique et géopolitique de l'Océan Indien... » ont constitué les premières mesures figurant dans le rapport annuel de gestion de l'exercice 2002/2003.

Un an plus tard, la chambre constate que le rapport annuel de gestion contenait les mêmes informations que le précédent, hormis l'apparition d'une mission d'assistance technique à la région Réunion en matière de coopération avec la Chine.

En 2005, la mission d'intérêt général s'étend de manière significative et se décline autour de trois axes : la poursuite du programme régional d'intelligence économique (CIE/D6), l'aide à l'élaboration d'un plan réunionnais de développement durable (PR2D) et la mise en œuvre d'actions de co-développement notamment avec la Chine et le COMESA (marché commun de l'Afrique orientale et australe). Les budgets du programme 2005 hors INTERREG (programmes d'initiatives communautaires) atteignent 720 milliers d'euros contre 393 milliers d'euros en 2004. En 2006, les trois axes ont été maintenus et les budgets du programme 2006 hors INTERREG ont atteint 1,313 million d'euros.

Au final, cette première période du programme d'intérêt général lié à la promotion économique du territoire de la Réunion s'achève par le constat d'un certain nombre de publications (magazine vigie océan indien, les mémos de D6), d'informations mises à la disposition des acteurs économiques (bulletins électroniques mensuels « *Guétali* », portail vigie océan indien), de l'organisation de colloques, forums, séminaires de formation avec le COMESA, à Madagascar.

En ce sens, l'objectif affiché du CIE demeure ambitieux :

*« A travers une double activité de formation et d'information des acteurs publics et des entrepreneurs réunionnais, le CIE entend ainsi aider les chefs d'entreprises de l'île à accroître leur productivité et leur compétitivité et à prendre une place encore plus grande dans l'économie régionale. Le champ géographique de son expertise recouvre ainsi l'ensemble des territoires de l'océan indien, c'est-à-dire les îles de la Commission de l'Océan Indien (COI), l'Afrique australe (notamment l'Afrique du sud), et l'Asie (essentiellement l'Inde et la Chine) ... ».*

La chambre considère que ces objectifs sont difficilement évaluables en termes d'actions concrètes et de résultats atteints, dans la mesure où l'activité repose essentiellement sur des prestations intellectuelles ; d'ailleurs, aucun document ou rapport n'a été présenté en ce sens, ni aux administrateurs, ni aux actionnaires.

Par ailleurs, les carences du CIE ont été mises en exergue dans un rapport rédigé par le directeur de l'Institut de relations internationales et stratégiques (IRIS) à l'occasion du projet de création d'un centre d'études sur les relations internationales et stratégiques (CERIS) par la SR21 en 2007 :

*« Dire que la cellule d'intelligence économique n'a pas laissé de bons souvenirs parmi les acteurs économiques de l'île, est un euphémisme. Les reproches adressés concernent à la fois ses méthodes (absence de concertation avec les acteurs économiques, pas de consultations, impression d'une machine tournant en rond et repliée sur elle-même, travaillant uniquement au service du Conseil Régional) et ses productions (travaux trop généraux, pas assez opérationnels). Selon un de mes interlocuteurs, le bilan est accablant : relations avec les entreprises « zéro », valeur ajoutée « zéro ». Il s'est plaint en outre de n'avoir jamais été contacté par les responsables de la cellule d'intelligence économique, alors qu'il était le représentant officiel des entreprises auprès d'elle [...] Au final, on peut penser qu'il n'y avait simplement pas d'adéquation entre les attentes des acteurs économiques et la production, problème aggravé par un manque de concertation et de socialisation mutuelle ».*



## 2 - De mars 2007 à décembre 2008

Lors du conseil d'administration du 27 mars 2007, quatre axes d'intervention ont été présentés dans le cadre des missions dites d'intérêt général : l'intelligence économique, le plan et toutes les déclinaisons du PR2D, l'animation de l'aménagement des zones stratégiques régionales et une mission d'ouverture à l'international.

Par courrier en date du 12 avril 2007, le PDG de la SR21 adressait au président de la région Réunion un exemplaire du programme d'actions « *Mission d'intérêt général : appui à la politique régionale* » élaboré par la SR21 « *Agence régionale de développement et de l'innovation* », en vue d'en obtenir le financement au titre des compétences en matière de développement économique de la région, le budget du programme étant évalué à 4 millions d'euros (hors INTERREG, le budget est de 3,67 millions d'euros).

Par courrier en date du 1er juillet 2008, le président directeur général de la SR21 adressait au président de la région Réunion un exemplaire du programme d'actions 2008 « *qui reste dans la continuité de notre mission d'intérêt général* », le coût du programme étant estimé à 3,88 millions d'euros. Toutefois, le budget alloué par la région pour ce programme a été voté à hauteur de 3,29 millions d'euros (subvention maximale).

Des différents documents, qu'il s'agisse de la délibération de la commission permanente du conseil régional du 17 juillet 2007, de la convention pluriannuelle 2007-2010, des conventions annuelles 2007 et 2008, ou encore des rapports annuels de gestion du conseil d'administration de la SEML, aucun d'entre eux ne présente les missions d'intérêt général de manière identique, et des évolutions apparaissent au fil des mois. Au final, la lisibilité des actions de la SR21 s'en trouve amoindrie et les modifications de l'organigramme des services témoignent de ces réajustements successifs.

En 2007, les actions d'intérêt général ont consisté en :

- 1) programme régional d'intelligence économique : à travers le CIE, diffusion des outils et des concepts autour de l'intelligence économique, veille stratégique, suivi de l'intégration régionale ;
- 2) programme d'actions du PR2D : animation et suivi du plan, déclinaison opérationnelle de la stratégie « *A25* », mise en réseau des outils d'innovation et développement économique, élaboration de dossiers stratégiques (programme de proposition aux candidats à la présidentielle, évolution législative et réglementaire souhaitable ...)
- 3) aménagement du territoire - les zones stratégiques régionales : dans le cadre de la révision du SAR et des chantiers en matière d'infrastructures de déplacement, actions de veille sur les différentes formes d'organisation urbaine, optimisation des moyens fonciers, étude des possibilités de densification urbaine autour des axes structurants, identification de zones stratégiques à vocation touristique ;
- 4) ouverture et action internationale : composante majeure du PR2D, cet axe est décliné en une activité générale (concertation, accompagnement, portage d'actions sectorielles sur des pays de la COI, l'Afrique australe, l'Inde, la Chine) et la mise en place de moyens permettant d'accompagner cette volonté d'ouverture de la Réunion à l'international à travers un CERIS.

Par la suite, le développement économique a regroupé le programme d'intelligence économique et le PR2D, puis le plan a de nouveau été dissocié, la notion de développement durable a été ajoutée à celle d'aménagement du territoire, le CERIS a été dissocié de l'action à l'international pour apparaître comme une activité en tant que telle (à la fois dans l'organigramme et dans les comptes-rendus financiers), l'action internationale a été rattachée à la direction économique sous l'appellation « *coopération régionale* » ...

Les rapports annuels de gestion listent les activités ainsi menées pendant cette période, au travers de différentes directions refondues dans un nouvel organigramme en avril 2008.

En particulier, la direction économique a connu des réorganisations successives, et l'exercice 2008 a été présenté comme « *celui de l'ancrage stratégique de la direction économique de la SR21 dans une politique de développement économique régional exprimée au sein du plan réunionnais de développement durable* ». Toutefois, la présentation des missions réalisées par cette direction montre que sur 13 missions identifiées, plus de la moitié ont soit été annulées, soit réorientées.

S'agissant de l'aménagement et du développement durable, le rapport annuel de gestion de 2008 est strictement identique à celui de 2007, mot pour mot, laissant à penser que rien n'a pu être mis en valeur en 2008.

Enfin, le CERIS, amplement présenté en 2008, avait pour objectif de « *promouvoir une meilleure connaissance des relations internationales de la zone océan indien à destination des acteurs institutionnels, socioprofessionnels et experts* ». Apparaissant comme une recomposition de la cellule d'intelligence économique, deux conditions étaient posées dans la réussite de ce projet, dès 2007, à savoir un changement des méthodes par le biais de la consultation des opérateurs économiques et l'acquisition d'une réelle autonomie afin qu'il n'apparaisse pas comme le bras armé de la SR21 ou de la région. Pour ce faire, le CERIS devait rapidement évoluer en structure associative comprenant des composantes diverses de la société.

La chambre relève que ces objectifs n'ont pu être atteints, le CERIS a cessé d'être « *hébergé* » par la SR21 fin 2008 et n'a pu parvenir à prendre son envol en tant que structure autonome de type association loi de 1901.

Au final, mis à part le plan qui semble demeurer un levier continu du programme d'intérêt régional, le reste des missions n'a eu de cesse d'être amendé, abandonné, restructuré, avec des mouvements de personnels importants, notamment les directeurs, fragilisant le suivi des opérations engagées et, en définitive, offrant l'image d'une SEML qui se cherche dans la mise en place concrète des actions dites d'« *intérêt général* ». Parfois même, la SR21 est apparue comme empiétant sur les compétences d'autres organismes. Il en est ainsi de l'agence de développement de la Réunion (AD-Réunion, ex-comité de pilotage de l'industrie), chargée par la région d'attirer des capitaux extérieurs à la Réunion et d'assurer la promotion économique de l'île à l'extérieur. Ce chevauchement inutile de compétences a, semblerait-il, pris fin en 2008 par la signature d'un protocole d'accord entre la SR21 et l'AD-Réunion, répartissant les rôles entre les deux structures.

## **b) Le financement des missions d'intérêt général**

La loi n° 2002-1 du 2 janvier 2002 tendant à moderniser le statut des SEML a introduit à l'article L.1523-7 du code général des collectivités territoriales un dispositif destiné à permettre aux collectivités territoriales et leurs groupements de verser des subventions ou des avances aux SEML dans le cadre de programmes d'intérêt général liés à la promotion économique du territoire ou à la gestion de services communs aux entreprises. Sont ainsi visés, à titre d'exemples, la réalisation de rapports, d'études économiques et financières, l'organisation de salons professionnels, la mise à disposition aux entreprises d'informations juridiques et financières ... Dans ce cadre, une convention fixe les obligations contractées par les SEM en contrepartie de ces aides.

Sur la base d'une convention cadre pluriannuelle relative à la mise en œuvre d'un programme d'intérêt général lié à la promotion économique du territoire de la Réunion et à un programme d'intelligence économique portant sur la période 2002 à 2006, des conventions annuelles de financement ont été signées entre la région Réunion et la SR21, afin de soutenir le programme annuel d'actions de la SEML.

A la suite de la réorientation stratégique des missions de la SR21 opérée en mars 2007, une nouvelle convention pluriannuelle portant sur la période 2007 à 2010 a été signée le 12 octobre 2007, dont l'objet était de définir « *les modalités contractuelles entre la région Réunion et la SR21 pour la mise en œuvre d'une mission d'intérêt général concernant la promotion économique du territoire, la gestion de services aux entreprises, la réflexion sur l'aménagement du territoire réunionnais, l'ouverture de la Réunion à l'international, le tout dans le cadre du développement durable* ». Déterminant les grandes orientations des actions d'intérêt général confiées à la SR21, la convention pluriannuelle ne fixe pas pour autant le budget annuel qui sera alloué à chaque programme annuel, détaillé dans un document annexe. La convention pluriannuelle renvoie en effet à des conventions annuelles de financement pour chacun des exercices budgétaires de la période pluriannuelle, conventions annuelles visant de manière précise à soutenir un programme d'actions annuel détaillé par la SEML.

Or, la chambre fait remarquer que le rythme d'élaboration et de signature des conventions annuelles de financement conclues avec la SR21 témoigne d'une insuffisante maîtrise de l'activité de la SEML par la région, collectivité support. Ces conventions, qui fixent les actions pour lesquelles les subventions sont accordées, sont en effet systématiquement conclues avec la SR21 alors que l'année est quasiment terminée : depuis 2004, toutes les conventions annuelles ont été signées en décembre, et la convention annuelle de financement du programme d'actions 2008 a été signée le 26 janvier 2009. La SR21 engage donc la totalité des opérations sans document contractuel, sur la seule base de la reconduction des actions de l'année précédente et, s'agissant des actions nouvelles, sans aucune garantie de financement.

L'intervention tardive des conventions présente également des risques pour la collectivité régionale, car elle accroît le risque de perte de contrôle des actions de la SR21. Compte tenu de l'avancement d'une action, la collectivité peut être amenée à l'entériner bien qu'elle y soit opposée, avant de pouvoir la rectifier l'année suivante.

Considérant les relations contractuelles satisfaisantes entre la SR21 et la région (le PDG de la SR21 est également vice-président du conseil régional pendant la période sous contrôle), ces décalages ne semblent pas générer de tensions ou désaccords sur les versements

des subventions ; peu de produits exceptionnels ou à l'inverse, de charges exceptionnelles, ont été comptabilisés dans les comptes de la SEML par rapport aux versements de subventions.

La chambre relève que ce mode de financement et les activités qu'il concerne demeurent intrinsèquement consommateurs de crédits toujours plus conséquents. En effet, dans la mesure où la SR21 ne gère pas un service public, elle n'a aucune obligation de moyen visant à améliorer la gestion dudit service et limiter les contributions locales. Le rôle de l'exploitant visant à améliorer la qualité du service en réduisant la charge pour la collectivité locale ne concerne pas la SR21. Elle n'est pas pour autant confrontée à la sanction du marché, comme c'est normalement la vocation d'une société commerciale et se contente de fournir des produits non marchands mis en œuvre grâce à des fonds publics et dont l'intérêt général qu'ils présentent n'est pas démontré. Dès lors, comme l'activité ne relève ni d'un service public traditionnel ni d'une activité marchande, le montant des contributions nécessaires devient difficilement contrôlable. A ce titre, les dépenses de communication globale de la SR21 en constituent un exemple et font l'objet des développements qui suivent.

## 2.- L'activité communication

### a) **La communication autour du projet tram-train**

En 2005, la région Réunion avait fait le constat que seulement 12 % de la population réunionnaise était favorable au projet du tram-train. Partant de l'idée que la SR21 disposait du mandat d'études pour le tram-train, un marché, passé selon la procédure adaptée par la région Réunion, d'un montant de 227 764 € H.T. pour une campagne d'information et de présentation du tram-train, a été notifié à la SR21 le 1er septembre 2005. Ce marché, d'une durée de cinq mois à compter de sa notification, comprenait la réalisation d'un film promotionnel, la mise en place d'un site internet, une campagne médiatique (presse écrite et audiovisuelle) et enfin, la confection d'objets de communication tels tee-shirts et casquettes. Préalablement à l'obtention de ce marché de communication, un chargé de communication avait déjà été recruté dès le mois de juillet 2005 par la SR21. La chambre observe qu'ainsi, sans disposer de l'assurance d'obtenir le marché, la SR21 avait quand même anticipé le recrutement de personnel.

Dans le rapport annuel de gestion du conseil d'administration concernant l'exercice 2005, il est mentionné que *« la campagne de communication...a permis d'avoir une meilleure visibilité de la population sur ce projet [...] le contact avec le grand public et les acteurs socio-économiques doit être maintenu afin de continuer à fédérer ces derniers autour du projet [...] pour que chacun puisse en comprendre les enjeux, la concertation et la communication sont indispensables »*. Dans cette perspective, le renforcement du service communication par la création de deux postes et la présence de la SR21 sur le terrain pour la concertation en 2006/2007 ont été annoncés en assemblée générale.

En 2006, la SR21 a effectivement consolidé la stratégie de communication entreprise en 2005, à savoir une appropriation du projet tram-train par les Réunionnais. Au-delà de la communication dite institutionnelle, deux autres volets sont apparus : la médiation / concertation et la mémoire du projet. Ainsi, le rapport annuel de gestion pour l'exercice 2006 indique que la médiation a été présente avec les riverains, les commerçants et le tissu associatif, par la mise en place notamment de trois clubs de réflexions thématiques, clubs animés par le service communication. Par ailleurs, le service communication s'est



employé à collecter des éléments d'archives du projet, afin de conserver la mémoire du tram-train.

Ces trois axes ont été poursuivis en 2007 et 2008 : la communication, à travers la presse, les campagnes d'informations, les évènementiels dont l'organisation des deux éditions du « *marathon tram-train* », la mise à jour du site internet ... ; la médiation / concertation par l'intermédiaire de clubs, de nombreuses visites sur le terrain, des enquêtes sociales ... ; et, enfin, la mémoire du projet, avec des recherches iconographiques, le recueil de témoignages, l'édition d'ouvrages, des actions en milieu scolaire ... et, « *pour faire véhiculer l'image du tram-train de façon conviviale et pénétrer dans les foyers réunionnais, une chanson sur le tram-train a été composée par l'un des membres du service communication, cette chanson fera l'objet d'un CD distribué en 2008* ».

Au cours de l'instruction, il a été demandé à la SR21 de produire tous les documents contractualisés depuis 2005 en lien avec l'activité communication tram-train. La chambre souligne à cette occasion les difficultés rencontrées par la SR21 pour fournir dans les délais les documents demandés par la chambre, ce qui constitue un indice d'efficacité relative des services. En effet, la SR21 n'a d'abord fourni qu'une partie des documents contractuels du marché notifié en 2008 ; ce n'est qu'en réitérant la demande que le marché notifié en 2005 a pu être produit, ainsi que les pièces complémentaires du marché de 2008 (celles-ci ont été réclamées à la région, la SR21 ne les ayant pas conservées). Pour le reste, la SR21 a indiqué que :

*« Pour 2006 et jusqu'au 31/03/2007, le coût de la communication a été supporté par l'activité tram-train (rémunération du mandataire). Du 01/04/2007 au 31/12/2007, la quote-part a été intégrée en produits à recevoir sur le mandat 2008 ».*

Certains éléments de réponse ont dû être complétés et clarifiés dans un second temps.

Le marché notifié en 2005 a été exécuté dans les délais et les factures émises en 2005 ont donné lieu à paiement en février 2006 (131 159,24 € HT à la SR21 et 93 750 € HT à la société NURBS, sous traitant payé directement par la région). Ce marché n'appelle pas de commentaires particuliers.

De janvier 2006 jusqu'au 31 mars 2007 : il a été confirmé que le volet médiation était prévu dans la convention de mandat relative à la réalisation d'un projet de tram-train régional entre Saint-Paul et Saint-Benoît notifiée le 26 décembre 2002, dans le cadre de la procédure de déclaration d'utilité publique. En effet, l'annexe 1 à la convention de mandat précise que le mandataire exercera la mission d'« *assistance à l'organisation des procédures de concertation avec le public et avec l'État (procédures du code de l'environnement, du code général des collectivités territoriales ou de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme, le cas échéant)* ». Toutefois, il est clairement indiqué que la mission du mandataire n'inclut pas la définition des modalités de concertation, ni le plan de mise en œuvre de toutes dispositions utiles à l'information des habitants, ni l'annonce par voie de presse du calendrier des réunions, ni le tirage et la distribution de documents et la réalisation de supports retenus pour la concertation.

Les actions de communication tram-train effectuées par la SR21 ont donc été intégrées dans la rémunération forfaitaire du mandataire de janvier 2006 à mars 2007.

Or, si les quatre rapports trimestriels de l'année 2006 (le rapport du premier trimestre 2007 n'a pas été produit, malgré la demande faite au cours de l'instruction, alors que trois rémunérations forfaitaires ont été facturées pour un montant total de 848 877 €) font état des différentes rencontres avec les services de l'État, les riverains et les commerçants, ainsi que les groupes de travail avec les communes dans le cadre de la concertation sur le projet, en mentionnant une seule personne de la SR21 affectée à cette mission, on ne peut que constater que le rapport annuel de gestion de ladite année 2006 mentionne des actions beaucoup plus larges en termes de communication. Bon nombre d'entre elles sont sans rapport avec la concertation prévue dans la convention de mandat, telles que de larges encarts dans la presse quotidienne, l'audiovisuel, des interviews et participations à des émissions radio et télévision, la communication sur le choix du mode de financement par la région en partenariat public privé, sans parler du volet mémoire du projet.

Dès lors, la chambre considère que les actions de communication tram-train réalisées entre janvier 2006 et mars 2007 débordent amplement du cadre de la convention de mandat d'études de 2002.

D'avril 2007 à décembre 2007 : anticipant sur la notification du marché « *assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) en communication* » effectuée le 8 janvier 2008, un produit à recevoir d'un montant de 276 400 € HT a été comptabilisé le 31 décembre 2007 dans les comptes de la SR21. Le calcul de ce produit comptabilisé d'avance a été effectué sur la base d'un semestre de prestations réalisées par rapport au montant total du marché AMO. La seule pièce justificative de cette écriture comptable réside en une copie du bordereau des prix forfaitaires et unitaires du marché AMO, sans la moindre indication du personnel concerné ni de temps passé pour les missions « *mémoire du projet* » et « *médiation* ». En définitive, cette écriture a été annulée sur l'exercice 2008, le directeur financier de la SR21 ayant concédé que la région avait refusé le paiement de ces prestations puisque le marché AMO n'avait été notifié qu'en janvier 2008.

De janvier 2008 à décembre 2008 : un marché passé sur appel d'offres restreint pour une assistance à maîtrise d'ouvrage en communication d'un montant de 1 499 253 € TTC a été notifié à la SR21 le 8 janvier 2008. Ce marché, d'une durée de trois ans à compter de sa notification, comprend les trois axes de communication mis en œuvre par la SR21 durant les deux années précédentes, à savoir la communication institutionnelle (élaboration de la stratégie de communication et conception de la campagne de communication), la mission « *mémoire du projet* » et la mission « *médiation* ». Ce marché a fait l'objet d'une facturation d'un montant de 342 093 € HT, accompagnée d'un bilan d'activité du premier semestre. Une facture à établir d'un montant de 118 615 € en date du 31 décembre 2007 a également été comptabilisée dans les comptes de la société.

La communication autour du tram-train réalisée sur la période 2005 à 2008 appelle finalement les observations suivantes.

Si, en 2005, l'activité communication tram-train de la SR21 était justifiée par la signature d'un marché spécifique avec la région, de même qu'à partir de janvier 2008, cela n'a pas été le cas en 2006 et 2007. En effet, la convention de mandat d'études de 2002 sur laquelle la SR21 se fonde pour justifier les actions réalisées ne couvre qu'une partie de ces missions, à savoir la médiation dans le cadre de la procédure de DUP. Pour le reste, la SR21 a mené des actions sans la moindre convention, et en dehors de toute information préalable du conseil d'administration. Quant aux « *produits à recevoir sur le mandat 2008* », ceux-ci ont été annulés en définitive, puisque dépourvus de base conventionnelle.

Dès lors, la SR21 a mené des actions de communication tram-train en 2006 et 2007 sans base juridique, en anticipant même sur une procédure qui allait prendre la forme d'un appel d'offres restreint européen lancé courant 2007. Plus préoccupant encore, il apparaît, à la lecture des rapports annuels de gestion des exercices 2006 et 2007, que la SR21 a été étroitement associée à l'impulsion et la définition du besoin en communication tram-train de la région, et qu'en définitive, le marché passé sur appel d'offres restreint en 2007 ne pouvait échapper à la SR21, celle-ci ayant amplement commencé les prestations définies dans le marché.

Extraits du rapport annuel de gestion 2006 :

*« Sur la base d'une assistance à maîtrise d'ouvrage et compte tenu de ses compétences, le service de communication de la SR21 sera en mesure de proposer à la région, qui devrait malgré tout garder la maîtrise d'œuvre de la communication du tram-train, une stratégie de communication jusqu'à la mise en service du système prévue en 2012. Cette stratégie s'articulera autour de trois axes : la communication dite institutionnelle, la médiation, la conservation de la mémoire ».*

Extraits du rapport annuel de gestion 2007 :

*« Par délibération du 31/07/2007, la région Réunion a souhaité se faire accompagner par une AMO en matière de communication / médiation-concertation / mémoire du projet tram-train ».*

## **b) La communication globale de la SR21**

La chambre a pu relever qu'à côté de la communication apparue initialement et uniquement autour du projet tram-train, une communication plus générale, orientée sur l'image de la SR21, a été développée à partir de l'année 2006. Ainsi, *« afin de véhiculer l'image de la SR21, celle-ci a participé à l'opération nationale du Téléthon 2006 [...] le public a pu découvrir les missions de la SR21 à travers les médias, notamment par la présence du président directeur général sur les différents plateaux de télévision »* (extrait du rapport annuel de gestion 2006). En 2007, le service communication a mené *« une réflexion sur la nouvelle identité visuelle de la SR21, dont le nouveau logo »*. Enfin, en 2008, suite au repositionnement stratégique de la SR21, une politique de communication déclinée autour du développement durable et du co-développement a été accentuée avec le message *« demain commence aujourd'hui »* : présentation officielle de la nouvelle organisation et identité visuelle de la SR21 (communiqués, dossiers, conférences de presse ...), déclinaison de la nouvelle charte graphique sur les documents émis par la SR21, conception d'une plaquette institutionnelle de présentation (non disponible au moment du contrôle), réalisation d'un site internet de la société, participation à des événements liés au développement durable, campagnes de communication sur une chaîne locale, réalisation de la carte de vœux 2009 ...

D'autre part, des actions de communication ont été menées en lien avec les différents services de la SR21, tels l'aménagement, le développement économique, le plan réunionnais de développement durable, la coopération (notamment la mission Chine) ... Des supports de communication, films, reportages photos, conférences de presse, plaquettes mais également organisation de séminaires (CERIS, INTA ...) ont été menés. A noter, à titre d'exemple dans le rapport annuel de gestion de 2008, que *« la direction économique a souhaité créer pour 2009 une manifestation permettant d'attirer les investisseurs étrangers à la Réunion. Le service communication a participé à ce travail par la préparation et la recherche d'éléments*



*pour l'organisation d'un « salon de l'investissement » : recherche de site, recherche de nom, logistique, budget prévisionnel, communication, etc. Ce projet n'a finalement pas abouti car prématuré. Mais le service communication accompagnera la direction économique pour 2010, notamment dans le cadre de la création et la promotion de la marque « Réunion ». »*

### **c) Les moyens affectés à l'activité communication et son financement**

Pour mener à bien ses missions, qu'il s'agisse de la communication globale ou de la communication tram-train, la chambre constate que le service communication a considérablement été renforcé au niveau de ses effectifs, passant d'une personne en 2005 à quatre en 2006 pour atteindre sept personnes depuis 2007.

La SR21 a indiqué que le personnel du service communication était totalement polyvalent et qu'aucun tableau de bord tendant à mesurer la ventilation des charges de personnel entre la communication tram-train et la communication globale n'existait. Le responsable du service communication a simplement pu indiquer, de façon approximative, qu'en 2008, la communication tram-train représentait 75 % et la communication globale 25 %. De même, aucune facturation établie pour la communication tram-train ne comporte la moindre indication du temps passé et des moyens humains affectés à cette activité. La société a en effet admis qu'elle ne disposait d'aucun outil lui permettant de mesurer le temps passé respectivement sur la communication tram-train et sur la communication globale.

Dans la mesure où les prestations communication tram-train font l'objet d'un marché signé avec la région depuis janvier 2008, la chambre observe que celles-ci auraient dû être comptabilisées de manière précise et faire l'objet d'une comptabilité distincte. Cette carence a pour conséquence un risque de facturation de la part de la SR21 pour des prestations étrangères à l'objet du marché signé avec la région. Autrement dit, le marché signé pour la communication tram-train pourrait en réalité financer également la communication globale de la SR21.

D'un autre côté, si la communication globale n'était pas financée par le marché d'assistance en communication tram-train, la question de la nature des produits qui pourraient éventuellement financer cette activité mériterait alors d'être soulignée. Dès lors que les produits de la SEML proviennent pour l'essentiel des subventions publiques affectées au financement des missions dites d'intérêt général pour le développement économique et que le service EES, seul service sensé procurer un chiffre d'affaires issu de mandats, conduites d'opérations ou assistance à maître d'ouvrage, n'est pas rentable dans la mesure où son coût absorbe les produits qu'il dégage (seulement 16 300 € de résultat du service en 2006, soit 4,3 % de marge nette, puis 7 637 € en 2007, soit 1,7 % de marge nette, et non communiqué en 2008 - eu égard à la baisse des produits perçus, l'activité serait déficitaire ... ), il est avéré que cette activité est financée par les subventions publiques affectées aux activités d'intérêt général, telles l'intelligence économique, le plan, l'action internationale.

En effet, l'analyse des comptes-rendus financiers du programme d'actions 2008 a permis de relever que les activités d'intérêt général intègrent dans leurs coûts des frais de structure liés à la communication, décomposés comme suit : 251 600 € pour le plan, 167 700 € pour l'intelligence économique, 167 700 € pour l'économie développement et 67 300 € pour l'aménagement des zones stratégiques régionales, soit un montant total de 650 000 € pour des frais de structure liés exclusivement à la communication. La chambre estime que ces dépenses de communication des actions d'intérêt général semblent pour le



moins considérables, d'autant que leur calcul ne repose sur aucun outil fiable, et qu'aucune pièce justificative n'est jointe à l'appui du compte-rendu financier.

Dès lors, il apparaît impossible de vérifier leur réalité, la région ne semblant pas effectuer un contrôle rigoureux des subventions allouées en cette matière. Alors que la convention annuelle de financement fait apparaître des charges de structure globales à hauteur de 530 000 €, celles-ci ont atteint 778 000 €, dont 650 000 € affectées uniquement à la communication. Le défaut de contrôle de la collectivité régionale suscite les plus vives réserves à cet égard.

Le problème du financement de ces dépenses devient plus délicat lorsqu'il s'agit de la communication globale de la société, c'est-à-dire la communication mettant en valeur l'image de la SR21, à travers notamment les quelques dépenses suivantes : les conférences de presse sur l'identité visuelle de la SR21, les déclinaisons de la charte graphique de la SR21, la conception d'une plaquette institutionnelle de présentation de la SR21 (non finalisée au moment du contrôle) la participation à des évènements liés au développement durable (semaine à Mafate, Somin Tamarins avec animation vélo à assistance électrique, semaine européenne de la mobilité ...), des partenariats permettant une large visibilité de la SR21, tels le contrat de partenariat avec la société Ilop Événement pour le « *challenge montagne* » d'un montant de 23 000 € HT, comptabilisé dans le compte 6238 « *divers* », qui semblent elles-aussi devoir être imputées sur les subventions du programme d'intérêt général.

Le président du conseil régional a tenu à préciser que les observations de la chambre concernant le contrôle des comptes d'un « *satellite par la collectivité elle-même* » avaient retenu toute son attention. Il a apporté les précisions suivantes, en complément de sa réponse sur la comptabilité analytique de la SEM, sous l'angle du financement de la communication de la SR21 :

*« Les éléments de réponse apportés (...), pour la liquidation du solde de la subvention 2008, ont démontré la vigilance et l'attention que les services de la Région ont apporté à l'examen des bilans et pièces justificatives fournis par la SEML par rapport aux objectifs conventionnés.*

*C'est précisément le manque de pièces justificatives qui a conduit le service concerné de la Direction des Affaires Économiques de la Région à demander des explications complémentaires (...) et à différer le versement du solde la subvention soit 1.600.005,82€.*

*Malgré plusieurs réunions de travail entre les services concernés, les documents transmis par la SEML ainsi que les explications fournies par cette dernière n'ont pas été de nature à faire accepter l'éligibilité de ces dépenses au regard de la convention. Ainsi l'imputation à tort de dépenses de communication a conduit à ne pas liquider le solde demandé. »*

Au final, la chambre s'interroge sur l'origine réelle des ressources affectées à la communication globale dans cette SEML, laquelle apparaît comme une activité mal cernée sur le plan comptable et fortement consommatrice de crédits qui devraient normalement financer des activités d'intérêt général de promotion économique du territoire et non de promotion de la SR21 elle-même.

M. Pierre VERGES, président directeur général de la SR21 à la clôture de l'instruction s'étonne, à titre général, d'un certain nombre de griefs ou d'interrogations formulés à l'encontre de la gestion de l'entité qu'il dirigeait au motif que celle-ci était en règle au regard tant de la tenue de ses comptes que de sa situation fiscale ou encore envers les différentes institutions sociales.

La chambre rappelle que, dans le cadre du contrôle de la SR21 objet du présent rapport, elle a procédé, conformément aux missions qui lui sont confiées par le code des juridictions financières, notamment son article L. 211-8, à l'examen de la gestion de la société qui a porté sur la régularité des actes de gestion, l'économie des moyens mis en œuvre et l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'organe délibérant. Les rapports d'observations de la chambre sont délibérés collégalement à l'issue d'une procédure qui permet à l'ordonnateur, à différentes occasions, de faire part de ses réponses.

En conclusion à l'ensemble de ses observations, la chambre recommande la réintégration des activités de la société dans le giron de la région elle-même, solution de nature à préserver, au mieux, l'usage des deniers publics.

---

Telles sont les observations définitives que la chambre régionale des comptes a souhaité porter à la connaissance de la société.