


Affaire n°2017 - 114

**SPL EST REUNION DEVELOPPEMENT : RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES DE LA
CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES**

La Chambre Régionale des Comptes a fait parvenir au Maire de la Commune de Bras-Panon le rapport comportant ses observations définitives relatives à la vérification et au contrôle des comptes et de la gestion de la SPL EST Réunion Développement concernant les exercices 2011 et suivants.

Ce document est également transmis aux ordonnateurs des collectivités qui ont apporté à la SPL un concours financier ou qui détiennent une partie du capital ou une partie des voix dans ses instances de décision; ainsi qu'au représentant légal de l'organisme. Ce rapport sera présenté respectivement à leur assemblée délibérante et à leur organe de gestion collégial de décision.

Après en avoir délibéré, le Conseil Municipal prend acte de la présentation dudit rapport.

Le Maire,

Daniel GONTHIER.



- Maire
- DGS
- DIT
- Adcl

Le 07 SEP. 2017

Le président

à

Dossier suivi par : Bernard Lotrian, greffier
T 02 62 90 20 16
greffeRM@reunion.ccomptes.fr

Monsieur Daniel Gonthier
Maire de Bras-Panon

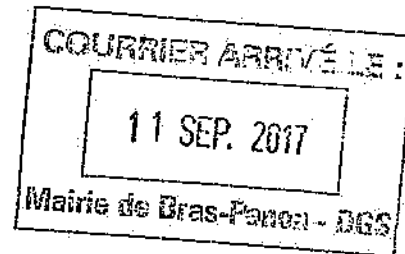
Hôtel de ville
Route nationale 2
97412 Bras-Panon

Réf. : P 17 - 468

P.J. : 1 rapport

Objet : observations définitives relatives à la
vérification des comptes et au contrôle des comptes
et de la gestion de la SPL EST RÉUNION
DÉVELOPPEMENT (SPL ERD)

Lettre recommandée avec accusé de réception



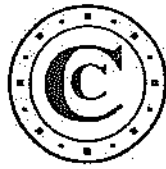
Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la SPL ERD concernant les exercices 2011 et suivants pour lequel, à l'expiration du délai d'un mois prévu par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, la chambre n'a reçu aucune réponse écrite destinée à être jointe.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres. En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Ce document est également transmis aux ordonnateurs des autres collectivités qui lui ont apporté un concours financier ou qui détiennent une partie du capital ou une partie de voix dans ses instances de décision ainsi qu'au représentant légal de l'organisme qui respectivement le présenteront à la prochaine réunion de leur assemblée délibérante et de leur organe collégial de décision.

Dès la tenue de l'une de ces réunions, le rapport pourra être publié et communiqué à toute personne en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

Christian Colin



Rapport d'observations définitives

SPL EST RÉUNION DÉVELOPPEMENT

Département de La Réunion

Exercices 2011 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 7 juillet 2017

SOMMAIRE

SYNTHÈSE.....	3
RAPPEL À LA RÉGLEMENTATION	5
RECOMMANDATIONS.....	5
I. PROCÉDURE	6
II. OBSERVATIONS DÉFINITIVES	6
I - LA CONSTITUTION ET LA GOUVERNANCE	6
A - La constitution	6
1 - Le capital social.....	6
2 - Le groupe territoires Réunion	7
B - La gouvernance et le pilotage	9
1 - Le contrôle analogue.....	9
2 - Le pilotage de l'activité.....	11
II - L'ACTIVITE.....	13
A - La situation financière	13
1- Le cycle d'exploitation	13
2- Le bilan.....	17
B - La mise en œuvre des opérations	18
1 - Le recours aux salariés de la SEMAC.....	18
2 - Les risques.....	19
C - Conclusion	21
III - ANNEXES.....	23

Synthèse

La société publique locale Est Réunion développement (SPL ERD) a été créée en novembre 2011 à l'initiative des communes de Saint-Benoît et de Bras-Panon en vue de mettre en œuvre des opérations d'aménagement. Par une augmentation de capital intervenue en juillet 2015, l'actionnariat s'est élargi à la communauté intercommunale Réunion Est (Cirest) ainsi qu'aux communes de Saint-André, Sainte-Rose, Salazie et la Plaine-des-Palmistes. Le capital social, initialement de 300 000 € a quasi doublé pour s'élever à 570 000 €.

De par son statut, la SPL ERD peut se voir confier des opérations par ses actionnaires sans mise en concurrence préalable.

En août 2013, la société d'économie mixte d'aménagement et de construction (SEMAG) et la SPL ERD ont constitué une unité économique et sociale (UES) pour garantir un statut collectif uniforme et homogène des salariés des deux entreprises, toutes placées sous un même pouvoir de direction. En décembre 2013, le groupement d'intérêt économique (GIE) groupe territoires Réunion (GTR) les a rejoints.

Cette démarche répond à la volonté des élus d'avoir des outils spécialisés sur leur territoire. L'aménagement du territoire de la micro région Est relève des missions de la SPL. Le GIE GTR a vocation à soutenir le développement de la SPL ERD et de la SEMAG par la mutualisation des fonctions supports, créant ainsi des conditions d'économies d'échelle. Il assure également l'unité de pilotage de l'ensemble.

Si ce montage apparaît novateur dans le paysage ultra-marin, il est plus courant en métropole. 63 % des 46 groupements d'intérêt économiques recensés au niveau national sont constitués dans le cadre d'une association SEM/SPL.

L'ayant créée sans salarié, les actionnaires de la SPL ERD ont fait le choix d'externaliser les fonctions relatives au pilotage stratégique, administratif, juridique et financier auprès de la SEMAG puis, à compter du 1^{er} janvier 2014, auprès du GIE GTR. Pour être régulières, ces prestations de services doivent respecter les principes du contrôle analogue. Aucun dispositif spécifique relatif au contrôle analogue n'étant mis en place, les relations de services ne reposent pas sur une base juridique solide.

La SPL ne dispose pas d'une réelle capacité opérationnelle propre pour réaliser les 27 opérations confiées par ses actionnaires représentant un volume hors taxes de 55,4 M€ à fin 2016. Depuis sa création en 2011, seule une assistante administrative et opérationnelle a fait l'objet d'un recrutement en juillet 2015. La société a eu systématiquement recours au personnel de la SEMAG dans le cadre de conventions de mise à disposition. Ce dispositif, qui devait être transitoire, perdure depuis la création de la société. Il pourrait présenter en outre des risques juridiques au regard des dispositions du code du travail et des principes régissant les marchés publics.

La situation financière de la société présente des fragilités même si une amélioration peut être constatée à fin 2016. L'excédent brut d'exploitation et la capacité d'autofinancement demeurent structurellement négatifs à cette date. Ils s'élèvent respectivement à - 50 455 € et - 67 887 €. Le cycle d'exploitation de l'activité de la société ne permet pas de dégager des ressources de trésorerie. Les volumes de commandes confiés par ses actionnaires n'apparaissent donc pas suffisants pour garantir sa pérennité à court terme.

Certains actionnaires détiennent des participations dans d'autres SPL d'aménagement du département et de la région. Cette situation pourrait être un obstacle supplémentaire dans le développement de l'activité de la SPL ERD dans la mesure où des opérations sont confiées à ces autres opérateurs. Le renforcement du pacte d'actionnaires contribuerait à y remédier.

Rappel à la réglementation				
	Réalisé	En cours de réalisation	Non réalisé	Page
1. Mettre en place les condition d'un contrôle analogue effectif de manière à sécuriser les prestations de services fournis par le GIE GTR conformément aux termes de l'ordonnances n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics			X	12

Recommandations				
	Réalisé	En cours de réalisation	Non réalisé	Page
1. Modifier la composition du comité d'engagement et du comité de suivi et de pilotage de manière à renforcer les conditions du contrôle analogue..			X	11
2. Adapter la capacité opérationnelle de la SPL au volume des opérations apportées en <i>in house</i> en transférant par exemple tout ou partie des salariés de l'activité aménagement de la SEMAC		X		17 et 20

I. PROCÉDURE

L'examen de la gestion de la société publique locale (SPL) Est Réunion développement (ERD) a été ouvert les 4 novembre 2016 et 1^{er} mars 2017 par lettres du président de la chambre adressée à son président, M. Jean-Claude Fruteau, et à son directeur général, M. Mario di Carlo.

Un entretien préalable a eu lieu le 23 février 2017 avec le président et le directeur général de la SPL.

La chambre, dans sa séance du 31 mars 2017, a arrêté des observations provisoires transmises à la SPL, qui y a répondu le 9 juin 2017.

Des extraits ont été communiqués au groupement d'intérêt économique groupe territoires Réunion, à la société d'économie mixte d'aménagement et de construction (SEMAC), qui y ont répondu le 9 juin 2017, ainsi qu'à différents actionnaires.

Après avoir examiné les réponses, la chambre, dans sa séance du 7 juillet 2017, a arrêté les observations définitives suivantes :

II. OBSERVATIONS DÉFINITIVES

I - LA CONSTITUTION ET LA GOUVERNANCE

A - La constitution

La SPL ERD (indifféremment appelée ci-après SPL) a été créée en novembre 2011 par les communes de Saint-Benoît et de Bras-Panon. La volonté des collectivités territoriales fondatrices consistait à mettre en place un outil spécialisé dans l'aménagement capable d'intervenir sur des champs d'action élargis à l'échelle de la microrégion Est de l'île comme notamment le transport, les déchets, la gestion de l'eau, le développement économique et l'activité touristique.

Dans un contexte où les entreprises publiques locales¹ réunionnaises peuvent apparaître comme nombreuses² et bien dotées en effectif³, la SPL ERD a été créée sans disposer de moyens humains. Cette situation a perduré jusqu'au 1^{er} juillet 2015.

1 - Le capital social

La volonté de mettre en place une SPL, réunissant toutes les communes et la communauté intercommunale Réunion Est (CIREST) de la microrégion Est de l'île, ne s'est concrétisée qu'en 2015. Cette situation s'explique par la difficulté des collectivités à trouver des accords sur les

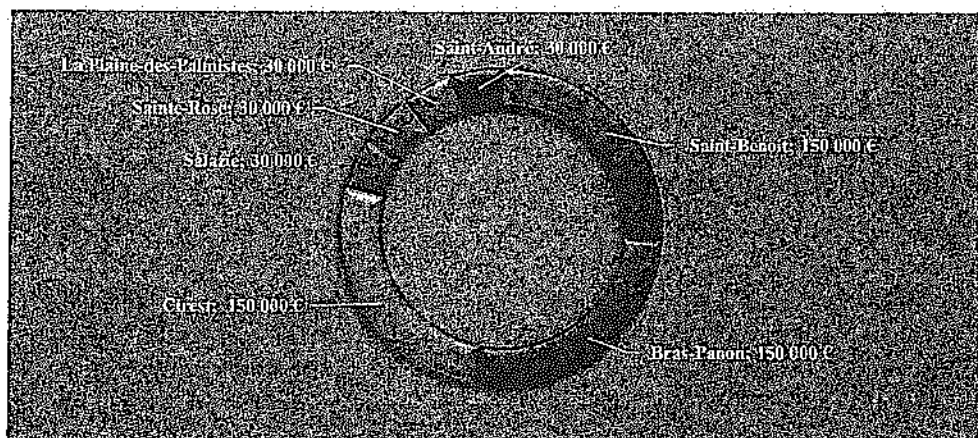
¹ Les entreprises publiques locales comprennent les sociétés d'économie mixte (SEM), les sociétés publiques locales (SPL) et les sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA).

² Au 31 décembre 2014, la fédération des entreprises publiques locales avait recensé 1 208 entreprises publiques locales (EPL) au niveau national et 30 à La Réunion. Cela représente 28 118 habitants par EPL réunionnaise contre 54 951 habitants au niveau national.

³ 94 salariés par EPL réunionnaise contre 49 au niveau national.

questions de gouvernance ou de capitalisation. Initialement de 300 000 €, le capital social s'élève à 570 000 € à la suite de l'augmentation de capital intervenue en juillet 2015.

Graphique n° 1 : Participations des actionnaires depuis juillet 2015



Source : statuts de la SPL mis à jour à la date du 4 février 2016.

Dans le projet d'augmentation de capital, il était initialement prévu que la collectivité de Saint-André, qui est la plus importante commune de l'Est en termes de population et d'emplois comme illustrée en annexe n° 1, s'engage dans les mêmes proportions que les communes de Saint-Benoît et Bras-Panon ainsi que la Ciresr. Finalement, sa participation s'élève à 30 000 € au lieu de 150 000 €. Le niveau d'engagement de la commune de Saint-André semble résulter de ses réserves sur l'intérêt d'une telle société ainsi que de l'existence d'engagements financiers dans les SPL d'aménagement du département et de la région, à savoir Avenir Réunion et Maraina.

2 - Le groupe territoires Réunion

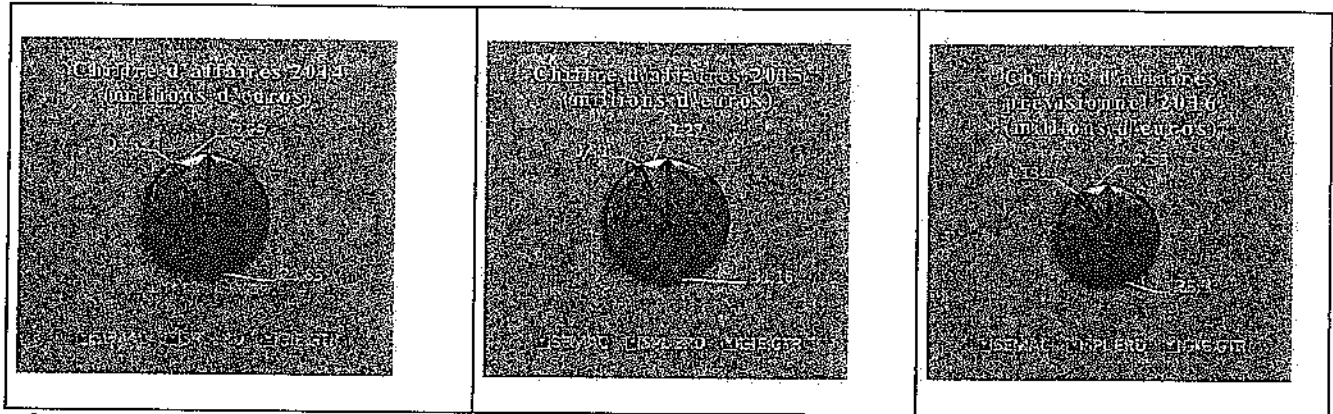
La SPL ERD fait partie du groupe territoires Réunion (GTR), constitué avec la société d'économie mixte d'aménagement et de construction (SEMAM) et le groupement d'intérêt économique groupe territoires Réunion (GIE GTR).

Le projet d'entreprise du GTR s'articule autour de trois principaux objectifs stratégiques : repositionner la SEMAM autour des activités de gestion du parc locatif et de production de biens immobiliers ; imposer la SPL ERD en tant qu'outil de développement et d'aménagement de la microrégion Est de l'île ; constituer une structure de mutualisation des moyens et de pilotage du groupe avec la mise en place du GIE GTR.

Par convention d'août 2013, la SEMAM et la SPL ERD ont constitué une unité économique et sociale (UES). En décembre 2013, le GIE GTR a rejoint cette unité. Sa mise en place, sans personnalité morale, permet de créer un statut collectif uniforme et homogène des salariés des trois entités ainsi que des instances communes de représentation du personnel. Les mouvements de personnel intra-groupe en sont facilités.

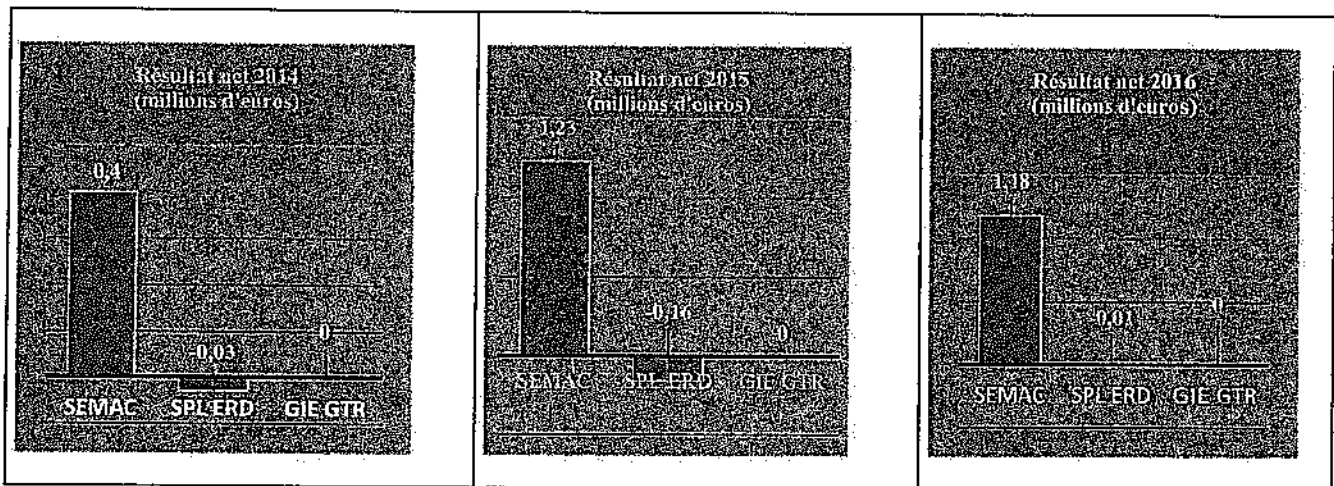
Dans la période sous revue, la SEMAM est la société majeure du groupe en termes de chiffre d'affaires, de résultats net ou d'effectifs selon les graphiques n°s 2 à 4 ci-après.

Graphique n° 2 : Chiffre d'affaires des sociétés du groupe GTR



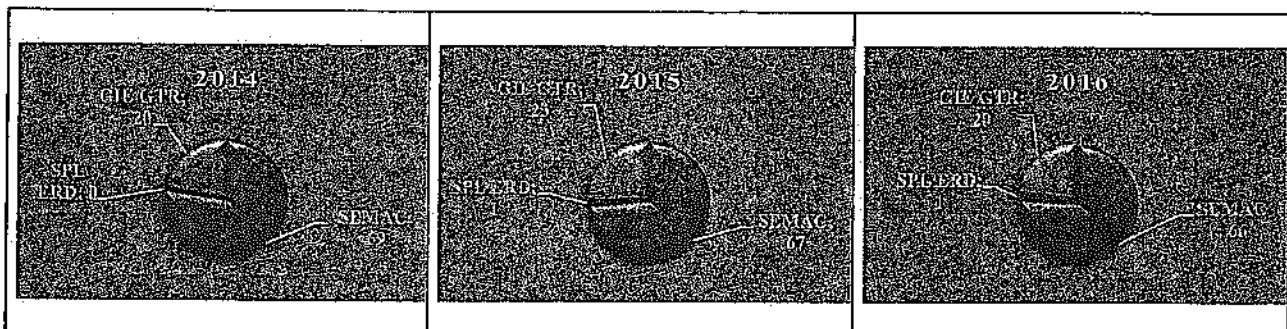
Source : données communiquées par la SPL.

Graphique n° 3 : Résultats nets des sociétés du groupe GTR



Source : données communiquées par la SPL ; données prévisionnelles pour 2016

Graphique n° 4 : Répartition des effectifs du groupe GTR



Source : données communiquées par la SPL.

Ce montage pourrait, selon la chambre, entraîner des frais de fonctionnement supplémentaires liés par exemple à la multiplication des assemblées générales, des conseils d'administration ou des prestations de commissaires aux comptes. La spécialisation apparentes des activités des entreprises du groupe pourrait constituer un atout en termes de flexibilité organisationnelle. Au-delà des ajustements nécessaires à une meilleure performance, l'impact des relations croisées des entités du groupe ne semble pas avoir fait l'objet d'un bilan analysant leurs

coûts et leurs avantages. L'information relative à la perte ou au gain financier de ce montage n'est pas portée à la connaissance du conseil d'administration de la SPL ERD ni à celle des organes délibérants de ses actionnaires. Cette information pourrait constituer une démarche pertinente, indépendamment de la recherche d'un modèle économique stabilisé des deux entreprises locales.

B - La gouvernance et le pilotage

1 - Le contrôle analogue

Le statut de SPL exige des collectivités territoriales actionnaires la mise en place d'un contrôle analogue à celui exercé sur leurs propres services. Les statuts et le règlement intérieur de la société viennent préciser les modalités de ce contrôle.

a - Les principes réglementaires et conventionnels

Les prestations⁴ de services rendues par les SPL à leurs actionnaires collectivités territoriales peuvent échapper aux obligations de mise en concurrence prévues par le code des marchés publics. Cette possibilité suppose le respect de deux critères : la détention de 100 % du capital de ces sociétés par des collectivités territoriales ou leurs groupements et l'existence d'un contrôle analogue.

L'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics et l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession sont venues préciser la notion de contrôle analogue respectivement dans leurs articles 17 et 16 : « (...) Les pouvoirs adjudicateurs sont réputés exercer un contrôle conjoint sur une personne morale lorsque (...) les organes décisionnels de la personne morale contrôlée sont composés de représentants de tous les pouvoirs adjudicateurs participants, une même personne pouvant représenter plusieurs pouvoirs adjudicateurs participants ou l'ensemble d'entre eux (...) Ces pouvoirs adjudicateurs sont en mesure d'exercer conjointement une influence décisive sur les objectifs stratégiques et les décisions importantes de la personne morale contrôlée (...) La personne morale contrôlée ne poursuit pas d'intérêts contraires à ceux des pouvoirs adjudicateurs qui la contrôlent (...)».

b - Les instances de gouvernance

Outre le respect des dispositions prévues par le code de commerce en ce qui concerne l'assemblée générale et le conseil d'administration (CA), l'organisation mise en place par la SPL pour permettre l'exercice du contrôle analogue par ses actionnaires se caractérise par l'existence de deux autres instances : le comité d'engagement (CE), chargé de donner un avis sur la recevabilité des opérations présentées par les actionnaires, et le comité de suivi et de pilotage (CSP), chargé de suivre la mise en œuvre des opérations.

L'assemblée générale (AG) ordinaire des actionnaires a été réunie au moins une fois par an dans les six mois de la clôture de l'exercice, pour statuer en particulier sur le rapport de gestion, l'approbation des comptes, l'affectation des résultats et la détermination des jetons de présence. En outre, les actionnaires ont été réunis cinq fois en AG extraordinaire en vue de statuer essentiellement sur les propositions d'augmentation de capital et de modification des statuts. Leur taux de présence aux assemblées s'élève à 100 %.

⁴ Ces prestations peuvent être qualifiées de in house, de prestations intégrées ou de quasi-régie

L'objectif de réunir le CA au moins trois fois par an est atteint depuis l'exercice 2013. L'ordre du jour du CA porte sur les orientations stratégiques et l'activité opérationnelle de la SPL, notamment la validation des contrats confiés par les actionnaires préalablement examinés par le comité d'engagement, l'examen des rapports d'activité, les budgets, les comptes de l'exercice ou encore les projets de modification du capital. Le taux moyen de participation des administrateurs au CA s'élève à 92,65 % dans la période 2011 à avril 2016.

Au regard du niveau des indicateurs de l'AG et du CA en matière de fréquence annuelle, taux de présence et nature de leurs ordres du jour, le contrôle analogue pourrait apparaître satisfaisant.

Pour que le contrôle analogue soit considéré comme régulier, il doit être, selon la chambre, effectif et complet. Les contrôles réalisés par les élus doivent permettre aux collectivités territoriales actionnaires d'exercer une influence déterminante tant sur les orientations stratégiques, la vie sociale que l'activité opérationnelle de la société. Le préambule du règlement intérieur de la SPL précise que le contrôle analogue « exercé préférentiellement par le conseil d'administration, est complété par la création d'un comité d'engagement et d'un comité de suivi et de pilotage qui assureront chacun pour ce qui les concerne, les missions propres à renforcer l'exigence du contrôle analogue devant être exercée par les Collectivités ». Selon la jurisprudence européenne, l'existence d'un contrôle analogue est constatée lorsque les statuts limitent les pouvoirs de l'assemblée générale et du conseil d'administration en imposant à ces organes de respecter les pouvoirs de ces comités et de tenir compte des orientations et des instructions qu'ils arrêtent.

Au regard des exigences réglementaires et jurisprudentielles, le fonctionnement et la composition de ces deux comités sont perfectibles.

La fréquence du nombre de réunions du CE et du CSP apparaît insuffisante. Elle est généralement inférieure aux périodicités prévues dans le règlement intérieur. La faible fréquence constatée au niveau du CE semble néanmoins liée au volume insuffisant d'opérations confiées à la SPL par ses actionnaires. L'insuffisance du nombre de réunions du CSP pourrait se traduire par une absence de suivi régulier des opérations en cours par les collectivités territoriales actionnaires.

Aucun élu ne siège au CSP. Le contrôle mis en œuvre par ce comité est notamment réalisé collectivement par les directeurs généraux des services des collectivités territoriales actionnaires. Si les personnels des services administratifs ou techniques des collectivités actionnaires peuvent être présents en vue d'assister les élus et apporter leur expertise dans l'analyse et le suivi des opérations, ils ne peuvent disposer que d'une voix consultative. Les membres de droit de ce comité, ayant voix délibérative, doivent être des élus. Leur pouvoir de contrôle ne peut pas être délégué. En vue d'améliorer le fonctionnement du CSP, la SPL propose de désigner un membre du conseil d'administration pour siéger au sein de ce comité afin de suivre, diriger et rapporter ses activités au conseil d'administration. Selon la chambre, la mesure envisagée ne permet pas de répondre aux exigences du contrôle analogue.

Quatre membres permanents siègent au CE depuis la décision du CA de février 2016 : un représentant des communes de Saint-Benoît, Sainte-Rose, la Plaine-des-Palmistes et de la Ciresť. En conséquence, les élus des communes de Bras-Panon, Salazie et Saint-André ne peuvent y siéger même si le projet examiné concerne leur commune. Cette circonstance pourrait être un obstacle au plein exercice de leur contrôle analogue. La société, qui ne partage pas les constatations de la chambre, considère que toutes les collectivités territoriales actionnaires sont représentées au conseil d'administration et que ce dernier est le seul dépositaire de la décision d'engagement des projets après avis du comité d'engagement. Elle estime que la faculté d'intervention de la collectivité actionnaire porteuse d'un projet demeure. Elle en conclut que les conditions du contrôle analogue sont réunies.

Selon la chambre, le conseil d'administration de la SPL, qui exerce de manière préférentielle le contrôle analogue, ne respecte pas les règles comme l'a précisé la jurisprudence communautaire. Le bon fonctionnement des comités participe à la régularité du contrôle analogue. Les faiblesses relevées dans l'organisation et le fonctionnement de ces comités peuvent fragiliser la régularité du contrôle analogue. La chambre souligne qu'il apparaîtrait plus approprié que l'élu représentant la collectivité territoriale dont le dossier est examiné au sein de ces deux comités soit présent avec voix délibérative lors de cet examen. La chambre recommande à la SPL de modifier la composition des comités pour assurer la sécurité juridique de son organisation.

2 - Le pilotage de l'activité

Comme la loi⁵ le lui permet, la SPL ERD a choisi de dissocier les fonctions de président du conseil d'administration et de directeur général. Ce dernier est investi des pouvoirs les plus étendus pour agir au nom de la société. Le président du CA possède un rôle plus limité. Il dirige les travaux du conseil d'administration dont il rend compte à l'assemblée générale et veille au bon fonctionnement des organes de la société.

Lors de la création de la SPL, les collectivités territoriales fondatrices ont souhaité alléger autant que possible les charges de la société afin d'éviter les recrutements trop rapides. Les fonctions relatives à l'administration générale et opérationnelle de la SPL ont donc fait l'objet d'une externalisation auprès de la SEMAC au cours de la période 2012-2013 puis, à compter du 1^{er} janvier 2014, auprès du GIE GTR. La fonction relative à la réalisation des opérations d'aménagement est exécutée, depuis la création de la SPL ERD, par les salariés de la SEMAC dans le cadre de conventions de mise à disposition de personnel.

a- Le pilotage réalisé par la SEMAC

La mission de management et de gestion opérationnelle de la SPL a fait l'objet d'un appel d'offres en août 2011. La procédure de passation a été mise en œuvre par les services de la commune de Saint-Benoît avant la création de la société. Cet acte a été repris et annexé à ses statuts lors de sa constitution. L'offre de la SEMAC, seule candidate, a été retenue. Le marché, d'un montant de 45 800 € hors taxes a été notifié en 2012, puis reconduit en 2013.

Le contrat porte à la fois sur une mission de pilotage opérationnelle de la SPL mais aussi sur une mission de son pilotage général et stratégique. Cette dernière mission, pouvant être couverte par le mandat social du directeur général, n'était pas exempte de risques juridiques. La déduction de l'impôt sur les sociétés de la partie des prestations faisant double emploi pourrait être refusée par l'administration fiscale. Ce marché a pris fin en janvier 2014 avec le début de l'activité du GIE GTR. Depuis cette date, le GIE assure la mission précédemment dévolue à la SEMAC.

b- Le pilotage réalisé par le GIE GTR

Pour la passation de leurs propres marchés, les SPL, SPLA ou SEM relèvent des dispositions de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 puis de celles de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics. Les prestations de services réalisées par le GIE GTR au bénéfice des deux sociétés membres auraient dû lui être attribuées à la suite d'une mise en concurrence, comme cela avait été réalisé pour la SEMAC, sauf si les conditions du contrôle analogue étaient réunies. La SPL, qui ne partage pas cette analyse, considère au contraire que le GIE, de par ses statuts et son règlement intérieur ainsi que les dispositions du code de

⁵ Loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles réglementations économiques

commerce régissant son fonctionnement, réunit de facto les conditions du contrôle analogue. Elle en conclut que le GIE est donc un organisme totalement intégré. Par cette organisation, la SPL estime qu'elle exerce sur lui un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services ; elle peut donc lui confier des prestations sans mise en concurrence.

La fédération des entreprises publiques locale⁶ indique que « *Les sociétés publiques locales (...) ainsi que les Sociétés d'économie mixte étant en principe soumises, pour la passation de leur marché, aux dispositions de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005, les prestations que pourraient leur fournir un GIE devraient en principe être attribuées au terme d'une mise en concurrence* ». La fédération en conclut que « *Pour que la création d'un GIE entre ces sociétés ait un sens, il est nécessaire que la théorie des relations in house [soit] applicable entre le groupement et chacun de ses membres* ». La seule application des règles édictées par le code de commerce concernant le GIE ne suffit donc pas pour permettre l'exercice du contrôle analogue. La chambre relève que le GIE GTR n'a prévu aucun dispositif spécifique relatif au contrôle analogue sur les plans statutaire et réglementaire. Les prestations fournies par le GIE à ses membres en termes d'administration et de pilotage ne résultent pas de l'exécution de marchés publics ; aucune organisation permettant le contrôle analogue n'a été mise en place. L'absence d'un tel contrôle fragilise les services fournis à la SPL. Selon la chambre, la régularité des prestations, mêmes exclusives, réalisées par le GIE GTR au profit de ses membres nécessite que les conditions du contrôle analogue soient respectées.

Au vu de ce qui précède, la chambre invite la SPL à mettre en place une organisation conforme à l'effectivité du contrôle analogue.

⁶ Cf. guide relatif au « Groupement d'intérêt économique »

II - L'ACTIVITÉ

A - La situation financière

Pour réaliser l'analyse financière de la SPL, il n'a pas été tenu compte des flux liés à l'activité de concession d'aménagement. Un retraitement des comptes de résultats et des bilans de la SPL a donc été effectué au titre de la période 2012-2016.

1- Le cycle d'exploitation

a - Les soldes intermédiaires de gestion et la capacité d'autofinancement

Le chiffre d'affaires global de la SPL a progressé depuis 2012, passant de 38 500 € à 1 133 217 €. En neutralisant les flux liés à l'activité de concession d'aménagement, la progression du chiffre d'affaires s'avère moindre, s'élevant à 340 340 €.

Tableau n° 1 : évolution du chiffre d'affaires par activité dans la période 2011-2016

Chiffres en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016
CA structure	0	38 500	100 921	173 846	76 597	340 304
CA mandat	0	0	0	0	0	0
CA concessions	0	0	94 840	-11 931	410 213	792 913
CA total	0	38 500	195 761	161 915	486 810	133 217

Source : CRC d'après les comptes de la SPL

L'excédent brut d'exploitation (EBE) mesure les ressources tirées du cycle d'activité normale d'une entreprise. Dans la période sous revue, l'EBE de la société apparaît structurellement négatif comme illustré en annexe n° 2. Il s'élève à - 50 455 € à fin 2016. Il était de - 234 643 € à fin 2015. Au regard du niveau de son EBE, la SPL ne dispose pas de la capacité à générer des ressources de trésorerie du seul fait de son exploitation.

Cette situation est confirmée par le niveau structurellement déficitaire de sa capacité d'autofinancement (CAF). Au titre de la période 2011-2015, la situation déficitaire de la CAF évoluait défavorablement passant de -10 870 € à -242 400 €. Au regard des données prévisionnelles de l'exercice 2016, une amélioration pourrait être constatée. La CAF s'élèverait à -67 887 €.

La société ne tire aucune ressource monétaire nette de son exploitation.

b - Le nombre et le volume des opérations confiées

Dès sa création, les actionnaires fondateurs ont apporté des contrats à la SPL. Ils ont été mise en œuvre dès l'exercice 2012 et ont permis à la société d'avoir un carnet de commandes de sept opérations représentant un montant d'investissement globale de 17,8 M€ et une rémunération attendue de 1,4 M€ selon le tableau ci-après.

Tableau n° 2 : liste des opérations confiées à la SPL dans la période 2012-2014

Maître d'ouvrage ou mandant	N° OP	Opérations	Nature juridique	Dates notifications	Montant HT de l'opération en €	Rémunération conventionnée HT en €
Saint-Benoît	5001	RHI Abondance	Concession d'aménagement	13/02/2012	2 714 668	310 304
Bras-Panon	6001	Berges rivières des Roches et Bras-Panon	Mandat - Etudes op	21/02/2012	234 273	78 796
Bras-Panon	6002	Verger Créole	Mandat - Etudes préop	21/02/2012	35 517	12 000
Saint-Benoît	6003	Cité Sarda Garriga	Mandat - Etudes préop	23/02/2012	53 072	20 000
Saint-Benoît	6004	Avenue Hubert Delisle	Mandat - Etudes préop	23/02/2012	85 000	21 000
Bras-Panon	6005	ZAD Vincendo	Mandat - Etude faisabilité	19/04/2012	41 870	11 000
Bras-Panon	5002	ZAC Carreau Jardin	Concession d'aménagement	06/07/2012	14 679 183	924 406
cumul Bras-Panon		4 opérations			14 990 842	1 026 202
cumul Saint-Benoît		3 opérations			2 852 740	351 304
Total 2012					17 843 582	1 377 506
Bras-Panon	6006	RHI Camps Jacquot & Cerceau	Mandat - Etude faisabilité	07/02/2013	188 000	38 000
Bras-Panon	6007	Zone sud Carreau Jardin II	Mandat - Etude faisabilité	07/05/2013	95 728	40 900
Saint-Benoît	6008	Stratégie urbaine pour centre-ville	Mandat - Etude faisabilité	15/05/2013	152 824	41 550
Bras-Panon	7001	MR Verger Créole	Mandat réalisation	22/11/2013	2 511 087	161 850
cumul Bras-Panon		3 opérations			2 794 815	240 750
cumul Saint-Benoît		1 opération			152 824	41 550
Total 2013					2 947 639	282 300
Saint-Benoît	6009	PNRU II	Mandat - Etude faisabilité	07/01/2014	108 178	66 900
Bras-Panon		AMO PUP Verger Créole	AMO phase négociation PUP	08/01/2014	167 850	18 850
Bras-Panon	7002	MR Amgt Riv des Roches	Mandat réalisation	24/04/2014	23 780	9 900
Saint-Benoît		AMO reconstruction Ecole D. SALAI	AMO phase AO et Tvx	23/05/2014	11 812 816	251 650
Saint-Benoît		AMO construction école Rive Gauche	AMO phase AO et Tvx	23/05/2014	2 651 803	107 175
Bras-Panon	6010	Parc Expo Est	Mandat - Etude faisabilité	06/08/2014	70 350	16 550
cumul Bras-Panon		3 opérations			261 980	194 300
cumul Saint-Benoît		3 opérations			14 572 797	425 725
Total 2014					14 834 777	620 025
Total 2012-2014					35 625 998	2 279 831
Total 2012-2014 Bras-Panon					18 047 637	1 461 252
					50,66%	64,09%
Total 2012-2014 Saint-Benoît					17 578 361	818 579
					49,34%	35,91%

Source :CRC d'après les informations communiquées par le groupement

Au cours de la période 2012-2014, 50,66 % des opérations ont été apportées par la commune de Bras-Panon pour un montant total de 18 M€ et une rémunération cumulée hors taxes de 1,4 M€. Le reste des opérations résulte de la commune de Saint-Benoît, soit un volume global de 17,6 M€ et une rémunération cumulée de 0,8 M€ comme indiqué dans le tableau n° 2. Les actionnaires n'ont confié aucune opération en 2015.

L'opération d'augmentation de capital intervenue en 2015, qui a permis l'entrée de cinq nouvelles collectivités dans l'actionariat de la SPL, a favorisé la diversification de la rémunération comme indiqué ci-dessous.

Tableau n° 3: liste des opérations confiées à la SPL en 2016

Maitre d'ouvrage ou mandant	N° OP	Opérations	Nature juridique	Dates notifications	Montant HT de l'opération	Rémunération conventionnée HT
Sainte-Rose	8003	AMO Ecole centre ville Ste Rose	AMO conduite d'opération	13/04/2016	7 443 004	198 297
Sainte-Rose	8006	AMO Rénovation conduite AEP St Rose	AMO conduite d'opération	13/04/2016	2 576 720	47 450
Sainte-Rose	8007	AMO Réhabilitation Usine Ravine Glissante St Rose	AMO conduite d'opération	13/04/2016	1 613 372	87 413
Sainte-Rose	6013	Définition stratégie urbaine Sainte-Rose	Mandat Etude	02/05/2016	162 650	52 650
Plaine des Palmistes	6011	Stratégie urbaine Plaine des Palmistes	Mandat Etude	19/05/2016	155 000	48 150
Plaine des Palmistes	6012	Aménagements sportifs Plaine des Palmistes	Mandat Etude	19/05/2016	400 725	60 550
Sainte-Rose	8004	AMO Gymnase Centre-ville, St Rose	AMO conduite d'opération	18/07/2016	3 391 375	144 723
Saint-Benoît	6014	NPNRU Saint-Benoît	Mandat Etude	09/08/2016	225 000	84 750
Saint-Benoît	8005	AMO Ilel Danclas St Benoit	AMO conduite d'opération	12/08/2016	3 493 050	137 850
Cirest	6015	ZAE Paniandy	Mandat Etude	29/09/2016	337 850	65 025
cumul Sainte-Rose	5 opérations				15 187 121	377 598
cumul La Plaine des Palmistes	2 opérations				555 725	270 750
cumul Saint-Benoît	2 opérations				3 718 050	576 450
cumul Cirest	1 opération				337 850	65 025
Total 2016					19 798 746	1 289 823
Total ancien actionnaire					3 718 050	576 450
					18,78%	44,69%
Total nouveau actionnaire					16 080 696	713 373
					81,22%	55,31%

Source : CRC d'après les informations communiquées par le groupement

En 2016, 80 % des contrats⁷ ont été apportés par les nouveaux actionnaires, représentant un volume de 16 M€ et une rémunération de 0,7 M€. Seules, les communes de Salazie et de Saint-André n'ont pas confié d'opérations.

Ces nouvelles opérations, qui ont contribué à améliorer le cycle d'exploitation en 2016, n'ont cependant pas permis d'afficher des résultats positifs. Cette situation pourrait s'expliquer par le retard pris par les actionnaires non fondateurs pour intégrer l'actionnariat de la SPL. Selon le directeur général, « Ces éléments ont été préjudiciables au volume de commandes qu'a pu engager la SPL ERD sur cette période ».

Au titre de la période 2012-2016, les communes de Bras-Panon et de Saint-Benoît sont les collectivités qui ont apporté le plus de commandes et de rémunérations à la société comme indiqué dans le tableau suivant.

⁷ 8 nouvelles opérations sur 10 ont été apportées en 2016 par les nouveaux actionnaires : 5 par la commune de Sainte-Rose, 2 par la Plaine-des-Palmistes et 1 par la Cirest.

Tableau n° 4 : volume et % cumulé des opérations apportées par actionnaire dans la période 2012-2016

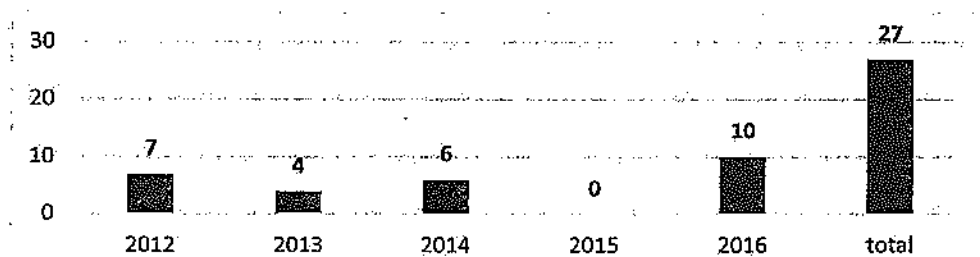
	2012-2016			
	cumul opérations en €	%	cumul rémunération en €	%
Bras-Panon	18 047 637	32,56%	1 461 252	40,94%
Saint-Benoît	21 296 411	38,42%	1 395 029	39,08%
Cirest	337 850	0,61%	65 025	1,82%
Salazie	0	0,00%	0	0,00%
Sainte-Rose	15 187 121	27,40%	377 598	10,58%
La Plaine-des-Palmistes	555 725	1,00%	270 750	7,58%
Saint-André	0	0,00%	0	0,00%
total	55 424 744	100,00%	3 569 654	100,00%

Source : données communiquées par la SPL

c - La capacité opérationnelle propre de la SPL

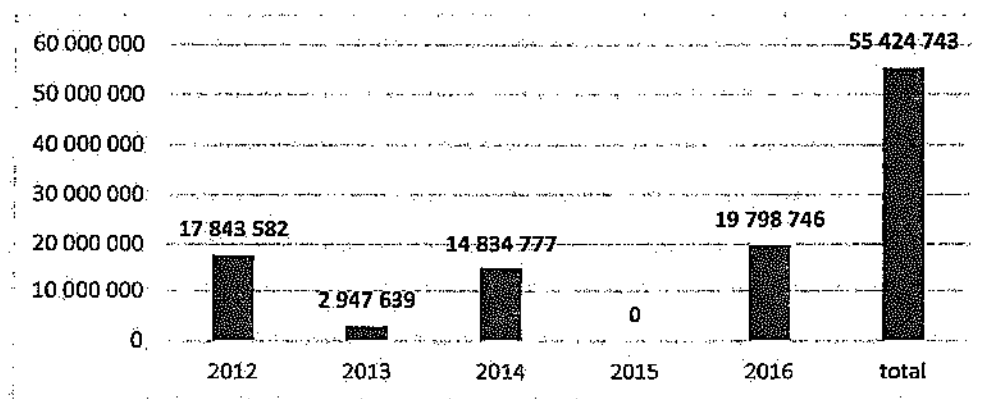
A fin 2016, le nombre d'opérations cumulées s'élevait à 27 unités pour un montant total hors taxes de 55 M€ selon les graphiques nos 5 et 6.

Graphique n° 5 : nombre d'opérations apportées annuellement dans la période 2011-2016



Source : données communiquées par la SPL

Graphique n° 6 : volume d'opérations en € apportées annuellement dans la période 2011-2016



Source : données communiquées par la SPL

Le nombre et le volume des opérations confiées ne sont cependant pas corrélés à l'effectif opérationnel de la SPL. Dans la période sous revue, la SPL n'a recruté qu'une seule personne en juillet 2015. Ainsi, depuis sa création, la SPL ne dispose pas de réelle capacité opérationnelle. Cette capacité⁸ à mettre en œuvre les opérations par ses propres moyens reste très limitée ; elle s'élève à moins de 9 % en 2015 et à 13 % en 2016 selon le tableau n° 5.

⁸ Capacité opérationnelle propre = [salaire du personnel de la SPL / (salaire du personnel de la SPL + salaire du personnel prêté)] x 100.

Tableau n° 5 : capacité opérationnelle exprimée en % de la masse salariale

Chiffres en €	2012	2013	2014	2015	2016
coût des salariés mis à disposition	27 985	64 550	146 117	151 266	208 040
salaires bruts des salariés de la SPL	0	0	0	14 892	30 811
total masse salariale opérationnelle	27 985	64 550	146 117	166 158	238 851
% masse salariale opérationnelle propre de la SPL	0,00%	0,00%	0,00%	8,96%	12,90%

Source : données communiquées par la SPL

La SPL bénéficie du concours exclusif des salariés de la SEMAC dans le cadre de conventions de mise à disposition. Selon le directeur général, cette situation s'explique par la volonté des actionnaires de permettre à la SPL de bénéficier des moyens et de l'expertise de la SEMAC. Ce dispositif, qui devait être temporaire, perdure depuis 2012 et rend la société dépendante du personnel prêté par la SEMAC.

L'absence prolongée d'une capacité opérationnelle propre profite directement à la SEMAC. De 2012 à 2016, près de 598 000 € ont été versés à cette dernière dans le cadre des conventions de mise à disposition de salariés. Dans ce contexte, la création de la SPL ERD pourrait être perçue comme un montage technique visant à contourner les règles de la commande publique.

Partageant cette analyse, la SPL indique que son conseil d'administration, dans le cadre d'un budget 2017 révisé, aura à valider l'embauche directe des salariés de la SEMAC dont les profils sont les plus majoritairement utilisés. La chambre prend acte de la volonté de la SPL de procéder au transfert de tout ou partie des salariés de l'activité aménagement de la SEMAC concernés par lesdites conventions et de se doter ainsi d'une capacité opérationnelle propre.

2- Le bilan

a- Les capitaux propres

Au regard des pertes cumulées de la société dans la période 2011-2016, d'un montant de 205 710 €, l'opération d'augmentation de capital a permis aux capitaux propres de la société de ne pas être inférieurs à la moitié du capital social au titre des exercices 2015 et 2016.

Le niveau des capitaux propres s'est stabilisé au cours des deux derniers exercices. Il s'élève à 64 % et 62 % respectivement en 2015 et en 2016. Ce taux apparaît faible au regard des pertes cumulées. Une perte d'un montant d'un peu plus de 68 000 € au titre de l'exercice 2017 pourrait conduire les capitaux propres sous la barre des 50 % du capital social. Cette circonstance obligerait les administrateurs à se prononcer sur la continuité de l'exploitation de la société.

b- Le besoin en fonds de roulement

Le besoin en fonds de roulement (BFR) exprime les besoins de financement liés à l'exploitation. Lorsqu'il est négatif, il signifie que le cycle d'exploitation produit un flux positif de trésorerie⁹. A contrario, lorsqu'il est positif, le BFR signifie que l'activité de l'entreprise n'a pas généré suffisamment de trésorerie pour financer la totalité de ses besoins. Dans ce dernier cas, la société doit financer son cycle d'exploitation par des ressources stables tels que les capitaux propres ou recourir à l'emprunt.

⁹ Par exemple, dans les entreprises de la grande distribution, les clients règlent au comptant alors que les fournisseurs sont réglés souvent plusieurs semaines après la livraison des marchandises.

A compter de l'exercice 2013, le BFR global de la SPL devient structurellement négatif comme indiqué dans le tableau n° 6. Il signifie que le cycle d'exploitation de la société dégage un surplus de ressources monétaires. L'analyse affinée du BFR révèle cependant que l'activité propre de la SPL, hors opérations de mandats et de concessions d'aménagement, génère un BFR positif.

Tableau n° 6 : situation du BFR de la SPL

Chiffres en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016
capitaux permanents (1)	289 130	263 449	282 898	249 826	364 289	353 162
actif immobilisé (2)	150 000	-15 000	0	0	202 500	136 758
fonds de roulement (3)=(1-2)	139 130	278 449	282 898	249 826	161 789	216 404
actifs circulants structure (4)	606	15 554	20 596	265 678	196 076	226 665
dettes circulantes structure (5)	11 477	50 999	59 151	160 886	140 493	130 334
BFR structure (6)=(4-5)	-10 871	-35 445	-38 555	104 792	55 583	96 331
actifs circulants mandat (7)	0	154 664	230 580	504 412	699 350	919 391
dettes circulantes mandat (8)	0	184 045	283 288	529 595	653 797	968 994
BFR mandat (9)=(7-8)	0	-29 381	-52 708	-25 183	45 553	-49 603
actifs circulants concession (10)	0	224 244	890 684	1 136 924	1 454 235	1 754 130
dettes circulantes concession (11)	0	9 244	981 392	1 529 184	1 944 217	2 350 632
BFR concession (12)=(10-11)	0	215 000	-90 708	-392 260	-489 982	-596 502
BFR global (13)=(6+9+12)	-10 871	150 174	-181 971	-312 651	-388 846	-549 774
trésorerie structure (14)	150 000	148 895	321 453	145 035	106 206	120 073
trésorerie mandat (15)	0	29 381	52 708	25 183	-45 553	49 604
trésorerie concession (16)	0	-50 000	90 709	392 260	489 983	596 502
Trésorerie globale (17)=(14+15+16)	150 000	128 276	464 870	562 478	550 636	766 179
Trésorerie globale (18)=(3-13)	150 001	128 275	464 869	562 477	550 635	766 178

Source : CRC d'après les comptes et données communiqués par la SPL

Pour l'essentiel, ce BFR résulte de l'existence d'un important décalage entre les encaissements des créances et le décaissement des fournisseurs. Depuis l'exercice 2014, le poids des créances devient plus important que celui des dettes. A fin 2016, le poids des créances s'élèverait à 226 665 € contre 130 334 € pour les dettes. La chambre invite la SPL à être vigilant sur sa politique en matière de délais de paiement « clients » et « fournisseurs » de manière à maîtriser l'évolution du BFR de sa structure.

B - La mise en œuvre des opérations

1 - Le recours aux salariés de la SEMAC

Comme indiqué plus haut, il a été fait le choix de recourir à la mise à disposition des salariés de la SEMAC, cette dernière possédant des experts en matière d'aménagement. D'autres options étaient possibles comme le transfert de personnel.

Les opérations de prêt de main d'œuvre peuvent s'inscrire dans le cadre d'une aide ponctuelle entre entreprises en cas de difficultés passagères. Avec le développement des groupes de sociétés, ces opérations sont mises en œuvre plus fréquemment au sein d'entreprises du même groupe. La licéité de ces opérations suppose néanmoins qu'aucun profit n'en soit retiré.

Entre 2012 et 2016, la SPL ERD a conclu avec la SEMAC deux conventions cadres de mise à disposition de personnel, la première convention ayant fait l'objet de cinq avenants¹⁰ venant modifier la liste des salariés concernés. En cinq ans, le coût de l'exécution des contrats de mise à disposition s'élève presque à 0,6 M€.

¹⁰ Avenants des 3 février 2014, 30 avril 2014, 20 juin 2014, 27 octobre 2014, 12 décembre 2014.

Le choix du prêt de main d'œuvre, retenu par la SPL, peut comporter des risques juridiques.

2- Les risques

Les opérations exclusives de prêt de main d'œuvre peuvent être régulières dès lors qu'elles ne poursuivent pas de but lucratif. En d'autres termes, la mise à disposition exclusive de personnel ne doit pas avoir pour objectif la réalisation d'un bénéfice, profit ou gain.

Le caractère lucratif, qui s'apprécie aussi bien au niveau de l'entreprise prêteuse que de l'entreprise utilisatrice, peut consister également en un accroissement de flexibilité dans la gestion du personnel et de l'économie de charges procurée.

a- La durée des mises à disposition de personnel

Les deux conventions cadres de prêt de personnel appliquées dans la période sous revue ont été conclues à durée indéterminée. La SPL explique cette situation par la difficulté à cerner la durée prévisible pour mener à bien le projet de développement de l'activité aménagement et celle du besoin de main d'œuvre qui en découle. Elle fait valoir que l'absence de durée dans les conventions de mise à disposition ne constitue pas un élément probant d'une situation de prêt de main d'œuvre à but lucratif. Elle considère qu'il n'existe pas d'obligations juridiques visant à encadrer strictement dans le temps la durée de la mise à disposition.

Selon les dispositions de l'article L. 8241-2 du code du travail, les conventions doivent obligatoirement circonscrire dans le temps la durée de mise à disposition, qui peut être une durée précisément déterminée dès le départ, ou une durée « indéterminée » entendue dans le sens de termes imprécis, lorsque la date de ce terme ne peut être fixée précisément par avance. Dans ce cas, le terme peut être défini en se basant, par exemple, sur l'objet de la mission du salarié mis à disposition. Il peut être mentionné que le salarié est mis à disposition pour la durée de la réalisation du projet « x ».

En l'espèce, le caractère indéterminé de la durée des conventions semble résulter de la difficulté à cerner la période nécessaire pour mener à bien le projet de développement de l'activité aménagement. Sans méconnaître la difficulté de fixer par avance une date de réalisation à un tel projet, cette disposition conventionnelle n'en demeure pas moins contestable au regard de son caractère général. Aucune obligation en matière de résultat en termes de livrable ou de calendrier n'est expressément prévue par lesdites conventions. L'objectif, plus précis, mentionné dans leur préambule, concernant la mise en place d'un pôle d'experts, qui semble se résumer au transfert dans le temps des salariés du service aménagement de la SEMAC à la SPL, ne fait pas l'objet d'un calendrier. La constitution de ce pôle d'experts ne s'est pas réalisée.

La chambre relève que la durée des conventions de mise à disposition aurait pu être conditionnée à l'atteinte d'objectifs quantitatifs ou qualitatifs en termes de capacité opérationnelle propre, de chiffre d'affaires réalisé ou de volume du carnet de commandes.

Selon la société, la volonté des parties n'était pas de mettre en place un dispositif à vocation pérenne. En 2014, il avait été envisagé de procéder au recrutement d'un effectif opérationnel de manière à faire face aux commandes. Si un premier transfert définitif de personnel de la SEMAC vers la SPL a été réalisé en juillet 2015, il est le seul constaté dans la période sous revue. Les salariés de la SEMAC ont, dans les faits, continué à mener à bien les opérations confiées à la SPL.

Le recours permanent à des conventions de mises à disposition de personnel pour une durée indéterminée pourrait être considéré comme un mode de gestion atypique.

b- Le mode de rémunération

L'article L. 8241-1 du code du travail précise qu'une opération de main d'œuvre ne poursuit pas de but lucratif lorsque l'entreprise prêteuse ne facture à l'entreprise utilisatrice, pendant la mise à disposition, que les salaires versés au salarié, les charges sociales afférentes et les frais professionnels remboursés à l'intéressé au titre de la mise à disposition.

Au cas particulier, le mode de rémunération des salariés mis à disposition ne revêt pas un caractère forfaitaire. La rémunération du personnel est opérée à l'euro près, hors frais de gestion, et est fonction du temps de détachement du salarié concerné, cette durée pouvant être variable d'un mois à l'autre. Ce dispositif n'a pas privé les salariés de la SEMAC d'une partie de leurs droits du fait de la mise en place de l'unité économique et sociale. Ils bénéficient des mêmes avantages, qu'ils interviennent pour la SEMAC ou la SPL ERD. Au plan strictement financier, les mises à disposition revêtent un caractère onéreux mais non lucratif.

c- La flexibilité organisationnelle

Il a été jugé que le but lucratif peut résulter de l'économie réalisée sur les frais de gestion du personnel, d'un accroissement de flexibilité dans la gestion du personnel¹¹ ou encore de la constitution d'un volant de personnels pour l'entreprise utilisatrice¹².

La variété des sujets et des modes d'interventions confiés à la SPL l'a conduite à solliciter plusieurs salariés de la SEMAC en fonction de leur domaine d'expertise. Au titre des exercices 2015 et 2016, cinq salariés ont été mis à disposition de la SPL pour un équivalent temps plein respectivement estimé de 2,07 et 2,68 selon l'annexe n° 4. Il pourrait être considéré que la SPL ERD tire un bénéfice de cette organisation puisqu'elle lui permet d'ajuster la masse salariale du personnel mis à sa disposition en fonction des contraintes de son carnet de commandes et des expertises dont elle a besoin. Ce dispositif permet ainsi à la SPL de faire face à ses besoins en personnel qualifié sans pour autant disposer de ressources humaines propres, réalisant ainsi une économie sur leur embauche directe.

L'activité aménagement de la SEMAC poursuit son déclin au titre de la période 2011-2015, avec un chiffre d'affaires passant de 16 M€ à 2 M€ selon le tableau n° 7. Dans ce contexte, la mise à disposition de salariés de l'activité aménagement de la SEMAC, qui se traduit par la refacturation d'une partie des dépenses salariales correspondantes, pourrait être considérée comme la réalisation d'une économie de dépenses. Elle lui permet en outre de conserver, en son sein, une expertise lui permettant notamment de réaliser les enjeux de clôture des dernières opérations d'aménagement en cours de son portefeuille.

Tableau n° 7 : évolution du chiffre d'affaires de la SEMAC

en million d'€	2011	2012	2013	2014	2015	variation 2011/2015
CA société	0,44	0,81	0,75	1,72	0,75	70,45%
CA concessions	15,86	10,53	4,27	3,71	2,10	-86,76%
CA promotion et prestations diverses	0,08	0,51	0,37	0,41	0,09	12,50%
CA patrimoine et gestion	12,16	13,33	16,06	18,01	28,20	131,91%
total	28,54	25,18	21,45	23,85	31,14	9,11%

Source : rapports du Cabinet SECAFI pour le CE – exercices 2014 et 2015

¹¹ Cass.soc., 18 mai 2011, n° 09-69.175.

¹² Cass. crim., 3 mai 1994, n° 93-83104.

La chambre souligne que ce dispositif pourrait présenter des fragilités au regard des dispositions du code du travail et des règles de la commande publique. Les conventions de mise à disposition pourraient être considérées comme revêtant un caractère lucratif. Bien que réfutant ce caractère, la société compte faire évoluer ce dispositif en procédant à l'embauche directe d'une partie des personnels de la SEMAC. La chambre prend acte de la volonté de la SPL de se doter des moyens humains nécessaires lui permettant de disposer d'une capacité opérationnelle propre.

C- Conclusion

L'activité de la SPL ERD reste fragile malgré une amélioration des résultats au cours de l'exercice 2016. Son exploitation ne lui permet pas de dégager des ressources suffisantes.

L'élargissement de l'actionnariat, intervenu en 2015, a conduit à renforcer le capital social de la société et à diversifier les sources de rémunération. Fin 2016, les nouveaux actionnaires ont apporté un volume d'opérations supplémentaires de 29 % correspondant à un complément de rémunération de 20 % comme indiqué en annexe n° 5. Les perspectives financières de la SPL n'apparaissent cependant pas consolidées au regard du volume des opérations. Le procès-verbal du conseil d'administration de décembre 2016 soulignait en la matière les préoccupations des administrateurs. Le volume de commandes de l'intercommunalité était considéré comme insuffisant. Dans la période 2012-2016, il représente 0,61 % du volume des opérations et 1,82 % du volume des rémunérations. La commune de Saint-André n'a confié aucune opération.

La société éprouve des difficultés pour atteindre une taille critique ; son objectif de devenir la SPL de la microrégion Est semble ambitieux. Si cette perspective est porteuse de risques au plan financier, elle pourrait aussi signifier que le pacte d'actionnaires nécessite d'être affermi. La SPL partage les analyses de la chambre sur la nécessaire structuration des moyens de l'outil et sur sa pérennité.

Des actionnaires de la SPL ERD détiennent en effet des participations dans les SPL d'aménagement du département et de la région comme illustré dans le tableau n° 8.

Tableau n° 8 : participation des actionnaires de la SPL ERD dans d'autres SPL au 31 décembre 2015

	SPL EST RÉUNION DÉVELOPPEMENT		SPL Avenir RÉUNION		SPL MARAINA	
	montant en €	%	montant en €	%	montant en €	%
BRAS-PANON	150 000	26,32%			22 056	0,90%
ST BENOIT	150 000	26,32%	70 000	6,14%	66 374	2,80%
LA PLAINE DES PALMISTES	30 000	5,26%			9 036	0,40%
ST ANDRÉ	30 000	5,26%	70 000	6,14%	103 634	4,30%
STE ROSE	30 000	5,26%				
SALAZIE	30 000	5,26%			14 130	0,60%
CIREST	150 000	26,32%				
total	570 000	100,00%				

Source : Guide des Entreprises publiques locales Outre-mer 2015", collection "Observatoire" de la Fédération des entreprises publiques locales et documents remis par les services préfectoraux

Cette participation simultanée au capital de ces deux SPL d'aménagement pourrait s'avérer un obstacle à son développement. La société pourrait en effet se retrouver en concurrence avec ces SPL, leurs actionnaires communs pouvant indifféremment confier des opérations à celle-ci ou aux deux autres.

Dans la période 2013-2015, les communes de Bras-Panon, Saint-André et Salazie ont confié quatre opérations à une SPL concurrente listées dans l'annexe n° 6 ; la commune de Saint-André a fait de même pour la réhabilitation ou l'extension de plusieurs équipements sportifs¹³ dans le cadre d'un projet de renouvellement urbain mené avec le concours de l'Agence nationale de rénovation urbaine.

Dans ces conditions, une réflexion des actionnaires pourrait être engagée pour assurer la viabilité de la structure. Elle participerait au renforcement du pacte d'actionnaires.

¹³ Complexe sportif et gymnase de Mille Roches, complexes sportifs Sarda Garriga et de la Créssonnière.

III - ANNEXES

Annexe n° 1: Poids des collectivités territoriale de l'Est en matière de population et d'emploi

	population 31/12/2014		emploi total au 31/12/2011	
	nombre	%	nombre	%
Bras-Panon	12 887	5%	1 950	4%
Saint-Benoît	37 738	15%	7 730	17%
La Plaine- des-Palmiste	5 950	2%	630	1%
Saint-André	55 900	22%	10 350	23%
Sainte-Rose	6 722	3%	660	1%
Salazie	7 132	3%	770	2%
Cirest	126 329	50%	22 090	50%
total	252 658	100%	44 180	100%

Source : site Insee

Annexe n° 2 : excédent brut d'exploitation (EBE) et capacité d'autofinancement (CAF) dans la période 2011-2016

Chiffres en €	Soldes intermédiaires de gestion					
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
chiffre d'affaires (1)	0	38 500	100 921	173 846	76 597	340 304
consommations de l'exercice (2)	7 495	90 286	140 309	261 221	261 522	328 863
valeur ajoutée (3)=(1-2)	-7 495	-51 786	-39 388	-87 375	-184 925	11 441
impôts et taxes (4)	0	949	2 075	2 258	1 250	1 313
salaires et traitements (5)	0	15 600	15 600	16 326	33 697	45 385
charges sociales (6)	0	5 627	6 025	12 188	14 771	15 198
excédent brut d'exploitation (7)=(3)-(4+5+6)	-7 495	-73 962	-63 088	-118 147	-234 643	-50 455
reprises sur prov. et amort., Transfert de charges (8)	0	-50 000	89 867	92 997	86 864	57 247
autres produits (9)	0	0	0	17	2	3
dotations aux amortissements et aux provisions (10)	0	0	0	0	0	488
autres charges (11)	3 375	2 125	7 525	5 793	5 253	13 188
résultat d'exploitation (12)=(7)+(8+9)-(10+11)	-10 870	-26 087	19 254	-30 926	-153 030	-6 881
produits financiers (13)	0	423	195	0	0	0
charges financières (14)	0	0	0	2 148	1 504	2 747
résultat courant avant impôt (15)=(12+13-14)	-10 870	-25 664	19 449	-33 074	-154 534	-9 628
résultat exceptionnel (16)	0	-17	0	0	-1 002	-1 500
bénéfice ou perte (17)=(15+16)	-10 870	-25 681	19 449	-33 074	-155 536	-11 128
capacité d'autofinancement (18)=(17)+(10-8)	-10 870	-75 681	-70 418	-126 071	-242 400	-67 887

Source : comptes de la SPL

Annexe n° 3 : situation des capitaux propres

Chiffres en €	2011	2012	2013	2014	2015		2016	
					avec augmentation du capital	sans augmentation du capital	avec augmentation du capital	sans augmentation du capital
capital social	300 000	300 000	300 000	300 000	570 000	300 000	570 000	300 000
report à nouveau	0	-10 870	-36 550	-17 102	-50 173	-50 173	-205 710	-205 710
résultat de l'exercice	-10 870	-25 680	19 448	-33 071	-155 537	-155 537	-11 127	-11 127
capitaux propres	289 130	263 450	282 898	249 827	364 290	94 290	353 163	83 163
capitaux propres < 1/2 capital social	non	non	non	non	non	oui	non	oui

Source : comptes et données communiqués par la SPL

Annexe n° 4 : volume horaire et coût des salariés mis à disposition

Salariés	2012		2013		2014		2015		2016 (état au 3ème)	
	% temps mis à disposition	montant facturé	% temps mis à disposition	montant facturé	% temps mis à disposition	montant facturé	% temps mis à disposition	montant facturé	% temps mis à disposition	montant facturé
salarié 1	45%	27 985	82,85%	54 459	14,64%	14 845				
salarié 2			11,67%	10 091	56,97%	53 990	47,00%	42 376	38,00%	27 383
salarié 3					63,00%	41 111				
salarié 4					13,71%	14 043	49,75%	35 180	49,00%	27 327
salarié 5					10,18%	17 580	42,75%	34 391	71,00%	45 599
salarié 6					1,60%	4 548	51,00%	28 043	62,67%	25 922
salarié 7							16,50%	11 277	47,33%	24 505
Montant annuel facturé		27 985		64 550		146 117		151 266		150 736
Estimation ETP	0,45		0,95		1,60		2,07		2,68	

Source : données communiquées par la SPL.

Annexe n° 5 : cumul des opérations et des rémunérations en valeur et en pourcentage confiées par les actionnaires 2012-2016

	période 2012-2016			
	cumul opérations		cumul rémunérations	
	montant	%	montant	%
Bras-Panón	18 047 637	32,56%	1 461 252	40,94%
Saint-Benoît	21 296 411	38,42%	1 395 029	39,08%
Cirest	337 850	0,61%	65 025	1,82%
Salazie	0	0,00%	0	0,00%
Sainte-Rose	15 187 121	27,40%	377 598	10,58%
La Plaine-des-Plamistes	555 725	1,00%	270 750	7,58%
Saint-André	0	0,00%	0	0,00%
Total	55 424 743	100,00%	3 569 654	100,00%
total nouveaux actionnaires	16 080 696	29,01%	713 373	19,98%

Source : informations communiquées par le groupement

Annexe n° 6: liste des opérations confiées à la SPL Maraina

actionnaire	intitulé	caractéristiques de l'opération		
		date de notification	montant TTC	rémunération TTC
Bras-Panón	AMO réalisation salle d'arts martiaux et de danse	15/06/2015	2 667 663	104 800
Saint-André	AMA création d'un bassin de baignade au parc du Colosse	11/10/2013	2 859 290	117 405
Salazie	assistance à la réalisation d'études de faisabilité d'un projet de téléphérique	29/04/2013	44 973	44 973
Saint-André	AMO pour la réalisation de la "maison Loupy"	17/09/2013	14 810	14 810

Source : données communiquées par la SPL Maraina