

Monsieur le Président,

Par lettre du 9 août 2002, j'ai porté à votre connaissance, conformément aux dispositions de l'article L. 241-11 du code des juridictions financières, le rapport d'observations définitives établi par la chambre régionale des comptes sur la gestion de la SEM balnéaire de Saint-Gilles pour les exercices 1995 à 2000.

Dans le délai d'un mois, vous avez souhaité, par lettre du 21 août 2002, apporter une réponse écrite à ces observations.

En conséquence, j'ai l'honneur de vous transmettre, ci-joint, le rapport d'observations définitives, complété de votre réponse.

Ce rapport est également transmis au maire de Saint-Paul et au président du conseil régional afin qu'ils en assurent la communication à leur assemblée délibérante, conformément à l'article L. 241-11 du code des juridictions financières.

En outre, j'appelle votre attention sur le fait que ce rapport deviendra communicable à tout tiers demandeur après la tenue de la plus proche réunion de l'assemblée délibérante de l'une ou de l'autre des collectivités précitées. Enfin, je vous informe que copie de ce rapport est transmise au préfet et au trésorier-payeur général du département, en application de l'article R. 241-23 du code des juridictions financières.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération la plus distinguée.

Jean MOTTES

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

SUR LA GESTION DE LA SOCIETE D'ECONOMIE MIXTE DE LA STATION BALNEAIRE DE

SAINT-GILLES

Exercices 1995 à 2000

NOVEMBRE 2002

I. L'organisation de la société

A. Les statuts

La commune de Saint-Paul a décidé, par délibération du 21 juillet 1994, la création d'une société d'économie mixte afin de lui confier la gestion et l'aménagement de la station balnéaire de Saint-Gilles-les-Bains. Les statuts de la société ont été établis en décembre 1994 et son immatriculation au registre du commerce et des sociétés a été réalisée le 17 janvier 1995.

1.- L'objet social

L'objet social défini par les statuts est très large. En effet, la société doit notamment assurer la promotion et la coordination des activités des services publics et privés concourant au développement touristique et à l'animation de la station balnéaire de Saint-Gilles-les-Bains et de la commune de Saint-Paul ; elle procède également à l'étude et à la réalisation d'opérations d'aménagement et de tous projets se rapportant au développement économique et touristique de la station et de la commune.

Cet objet social, territorialement limité à l'origine à la station de Saint-Gilles-les-Bains et à l'Hermitage, a été élargi au périmètre de la commune en 1999, puis à tout le département de la Réunion pour permettre l'entrée de la Communauté des communes de l'Ouest (CCO) au capital de la société, ceci par décision de l'assemblée générale extraordinaire du 19 juin 2000.

2.- Le capital social

Le capital social, fixé initialement à 152 449,02 euros (1 000 000 F), a été porté, du fait des difficultés financières rencontrées par la société, à

416 185,82 euros (2 730 000 F), par décision du 30 novembre 2000. Depuis cette date, la répartition du capital est la suivante :

Dénomination	Montant (euros)	Répartition
Commune de Saint-Paul	282 030,68 €	67,77 %
Conseil régional	7 622,45 €	1,83 %
Comité du tourisme de la Réunion	13 720,41 €	3,30 %
SNAV (agents de voyage)	13 720,41 €	3,30 %
SEDRE (société équipement)	30 489,80 €	7,33 %
Club Partenaires du Tourisme	13 720,41 €	3,30 %
SEMTO	15 244,90 €	3,66 %
CCIR	38 112,25 €	9,16 %
BFCOI	1 524,49 €	0,37 %

La part du capital détenu par les collectivités territoriales s'élève à 69,6%, ce qui est conforme à la réglementation.

3.- La publicité des actes de la société

Si les délibérations du conseil d'administration de la société ont été régulièrement transmises au

représentant de l'Etat, il apparaît toutefois que, contrairement aux dispositions de la loi n° 83-597 du 7 juillet 1983 relative aux sociétés d'économie mixte, les mises à jour des statuts, les comptes annuels ainsi que les procès-verbaux d'assemblée générale et de conseil d'administration n'ont pas été transmis systématiquement au greffe du Tribunal de commerce.

La chambre invite la société à se conformer, à l'avenir, à ses dispositions.

B. Les instances de décision

1.- Les administrateurs

Les statuts ont fixé à douze le nombre de sièges au conseil d'administration dont, notamment, sept pour la commune, ce qui correspond à la proportion du capital détenu par la collectivité, et un pour la région. Les administrateurs ne sont pas rémunérés.

La société a eu, sur la période examinée, six présidents dont les pouvoirs n'ont pas été limités par le conseil d'administration. Le fonctionnement de ce dernier n'appelle pas d'observations particulières.

La chambre rappelle toutefois qu'en application des dispositions de l'article

L. 1524-5 du code général des collectivités territoriales, les représentants de la commune de Saint-Paul au sein du conseil d'administration de la société doivent présenter au conseil municipal un rapport annuel d'activité.

2.- L'assemblée générale

La première assemblée générale ordinaire s'est réunie le 23 décembre 1996 alors que l'exercice comptable avait été clôturé le 31 mars 1996. A l'exception de l'année 1997, l'assemblée générale s'est réunie régulièrement. Les modifications des statuts de la société et la procédure d'alerte ont fait l'objet, au cours de l'année 1999, de quatre assemblées générales extraordinaires.

II. Les relations juridiques avec la commune de Saint-Paul

Les dispositions des articles L. 1523-2 et suivants du code général des collectivités territoriales précisent les modalités de mise en oeuvre des conventions régissant les rapports entre les collectivités territoriales et les sociétés d'économie mixte. Pour réaliser des opérations d'aménagement, les collectivités peuvent avoir recours soit à la concession d'aménagement prévue à l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme, soit au mandat prévu à l'article

R. 321-20 du code de l'urbanisme ou, encore, au mandat prévu par la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985, dite loi MOP.

Depuis sa création, la société a entretenu plusieurs types de relations juridiques avec la commune dans le cadre, tout d'abord, de la concession globale d'aménagement du 16 mars 1995, puis de diverses conventions de mandat pour le nettoyage des plages, pour l'aménagement du front de mer de Boucan-Canot et, enfin, pour l'aménagement touristique du littoral de l'Hermitage.

L'examen de ces différentes conventions appelle certaines observations de la part de la chambre.

A. La concession globale d'aménagement du 16 mars 1995

Par délibération du conseil municipal du 16 mars 1995, la commune de Saint-Paul a choisi le cadre de la concession d'aménagement pour confier à la société " les opérations de construction ou d'aménagement d'équipements d'hébergement, de services ou à caractères touristiques ".

Parmi les projets envisagés on comptait, notamment, l'aménagement de quatre aires de service, dénommées " rondavelles ". L'annexe de la convention prévoyait également un certain nombre d'études à réaliser dans un délai maximum de dix mois. Cinq avenants, dont le dernier en date du 31 mai 2000, viendront par la suite préciser les missions de la société.

Le cadre juridique de ces diverses missions est plutôt mal défini. Les différentes actions prévues relèvent, en effet, de la prestation de service, de la concession, de la convention de mandat, voire de la délégation de service public ou de l'association. Elles présentent des risques de double emploi avec la mission générale d'aménagement ainsi qu'avec les missions spécifiques sous mandat qui seront menées ultérieurement. Notamment, des opérations de promotion, d'animation et de gestion n'auraient pas dû s'inscrire dans le cadre d'une concession d'aménagement.

La chambre souligne, par ailleurs, que la société concessionnaire doit impérativement tenir sa comptabilité de manière à faire apparaître distinctement les comptes propres aux opérations concédées, conformément aux dispositions de l'article 28 de l'annexe à la convention, la commune étant informée desdites opérations par la transmission régulière des comptes-rendus financiers annuels (CRACL).

Or, en l'espèce, cette reddition des comptes ne sera réalisée qu'à compter de juin 1998, à la suite des remarques du commissaire aux comptes.

B. Les conventions de mandat

Parallèlement à la concession globale d'aménagement, la commune et la société ont établi des conventions de mandat dans le cadre des dispositions de la loi

n° 85-704 du 12 juillet 1985 précitée.

Or, certaines de ces conventions de mandat sont venues recouper des opérations déjà confiées à la société dans le cadre de la concession globale d'aménagement. Par ailleurs, le cadre juridique choisi par la commune et la société n'est pas toujours apparu adapté aux opérations envisagées.

1.- Le mandat de nettoyage des plages

Des opérations de nettoyage des plages ont été réalisées dès 1995 avec le concours de personnels titulaires de contrats " emploi-solidarité " de la commune de Saint-Paul, d'une association et de trois sociétés, ces dernières ayant été directement rétribuées par la commune pour un montant supérieur à 0,15 M d'euros. Egalement rémunérée par la commune, à hauteur de 32 050,88 euros, la SEML aurait, selon ses propres termes, assuré " l'animation et la coordination de l'ensemble des intervenants concourant à la réalisation de la mission ".

Or, s'agissant de cette dernière, la convention de mandat ne sera passée avec la commune que le 30 juin 1997, pour prendre effet à compter de 1998. La situation juridique de la société n'a donc été régularisée, au regard de sa mission d'entretien des plages, qu'à compter de 1998.

2.- La convention de mandat pour l'aménagement de Boucan Canot

Par convention de mandat du 22 septembre 1997, la commune de Saint-Paul a confié à la société la maîtrise d'ouvrage de l'aménagement du front de mer de Boucan Canot, alors même que cette opération devait être réalisée, conformément à l'avenant n° 1 du 28 novembre 1996, dans le cadre de la concession globale d'aménagement. Il s'agit de l'opération la plus importante réalisée par la société sur la période examinée. Son montant total dépasse, en effet, 2,59 M d'euros.

Il apparaît, toutefois, que l'intervention effective de la société a été limitée. La SEML a, en effet, largement fait appel à une autre société, à laquelle a été confiée, par convention du 5 mars 1998, une mission d'assistance pour le suivi opérationnel des travaux d'infrastructure et d'aménagement de Boucan Canot.

Le recours à ce prestataire sera d'ailleurs continu à compter de 1998. Il révèle l'insuffisance des compétences techniques de la société pour gérer les conventions de maîtrise d'ouvrage qui lui sont déléguées par la commune. La société indique, d'ailleurs, en ce sens, avoir procédé au recrutement, à compter du 7 juin 2001, d'un chargé d'opérations ayant précisément pour mission de " préparer et de suivre les différentes opérations qui (lui) ont été confiées ".

3.- La convention d'aménagement touristique de l'Hermitage

Par convention de mandat en date du 9 novembre 2000, la commune a confié à la société la maîtrise d'ouvrage de l'aménagement touristique du littoral de l'Hermitage-les-Bains, avec pour objectif la mise en place d'un éclairage public et le remplacement des plots interdisant l'accès au domaine public maritime.

Or la société a subdélégué à un tiers cette maîtrise d'ouvrage alors que selon les dispositions de l'article 3 de la loi précitée du 12 juillet 1985 le mandataire doit personnellement exercer les attributions qui lui sont confiées par la collectivité. Par ailleurs, le recours à un sous-traitant confirme, là encore, l'insuffisance des compétences techniques de la société en matière de maîtrise d'ouvrage.

III. Le fonctionnement de la société

A. la situation du personnel

Sur la période contrôlée, l'essentiel du personnel est constitué par les personnels chargés de la mise en valeur du littoral et du nettoyage des plages, soit trente-quatre personnes titulaires de " contrats emplois jeunes " et de " contrats emplois consolidés ". Jusqu'en juin 2001, le personnel d'encadrement ne comprenait que trois personnes : un directeur, un attaché de direction et un chargé de l'administration et des finances. Comme précédemment relevé, ce n'est qu'à compter de juin 2001 que la société a procédé au recrutement d'un cadre technique, responsable des opérations.

Trois directeurs se sont succédé sur la période 1995 à 2000. Ces mouvements de personnels ont donné lieu à deux litiges prud'homaux, dont l'un s'est soldé par une condamnation de la société au paiement d'une indemnité de licenciement substantielle, d'un montant de 102 350,31 euros.

B. la gestion comptable

Les règles comptables relatives aux concessions d'aménagement imposent la tenue d'une comptabilité spécifique aux opérations de concession et la remise de comptes-rendus annuels au concédant. Ces prescriptions n'ont pas été respectées par la société pour les deux premiers exercices. De même, les avances et participations de la commune n'ont pas été affectées aux opérations concernées, mais intégrées globalement au budget de la société.

Les prescriptions comptables n'ont été, en réalité, intégralement respectées qu'à compter de 1998.

IV. Les activités de la société

Sur la période 1995-2000, la société a géré pour le compte de la commune de Saint-Paul un montant d'opérations de l'ordre de 5,6 M d'euros.

Jusqu'en 1998, les activités de la société ont été limitées aux études prévues par la concession globale d'aménagement et à des actions de marketing. A compter de 1997, toutefois, le nettoyage et l'entretien des plages ont été progressivement mis en place et étendus à l'ensemble de la

commune de Saint-Paul. Enfin, à compter de l'exercice 1998, la société est intervenue dans la réalisation d'opérations de maîtrise d'ouvrage et d'aménagement du littoral.

Plus particulièrement, la chambre relève que la construction des " rondavelles ", initialement prévue à l'article 1er de la concession générale d'aménagement, a connu de nombreuses difficultés. A la date du contrôle, seules deux " rondavelles " ont en effet été construites, pour un coût unitaire de 88 277,59 euros

(579 063 F), sur la vingtaine qui avait été prévue.

Par ailleurs, il apparaît que la société a sollicité l'intervention, qualifiée d'" officieuse " aux termes de la délibération du conseil d'administration du 3 février 1997, d'une autre société d'économie mixte locale pour assurer la conduite de cette opération. Là encore, le recours à l'assistance d'un tiers révèle l'insuffisance de compétence technique de la société.

V. La situation financière de la société

La production et la présentation des comptes ont été plus ou moins aléatoires, surtout pour les deux premiers exercices. Le premier exercice a ainsi couvert la période du 22 décembre 1994 au 31 mars 1996, soit quinze mois. Le deuxième exercice a couvert la période du 1er avril 1996 au 31 décembre 1997, soit vingt et un mois, ceci en raison des difficultés rencontrées par la société pour établir les comptes. Ces difficultés sont d'ailleurs à l'origine de la modification des statuts intervenue en décembre 1996.

1.- Les comptes de passif

Le tableau ci-dessous reproduit la variation des capitaux propres pour la période 1995 à 2000. Le capital social d'origine a été rapidement et entièrement absorbé par les pertes accumulées. Dès le deuxième exercice, les capitaux propres de la société sont devenus inférieurs à la moitié du capital social. En conséquence, des mesures destinées à rétablir la situation auraient dû être prises avant la clôture du 3ème exercice (1998). En fait, elles n'interviendront qu'en l'an 2000.

Euros	1995/96	1996/97	1998	1999	2000
Capitaux	152 449	152 449	152 449	152 449	416 186
Report à nouveau	0	180	- 89 026	- 175 600	-324 187
Résultat de l'exercice	190	- 89 206	-86 575	- 240 056	32 082
Capitaux propres	152 639	63 424	- 23 151	-263 207	124 081

La situation financière de la société avait, tout d'abord, conduit le commissaire aux comptes à refuser la certification des comptes aux motifs, notamment, de l'incertitude pesant sur la continuité de l'exploitation, du désaccord sur les comptes annuels, de la désorganisation administrative et des incertitudes existant sur les charges et les produits. Ensuite, celui-ci a été conduit à mettre en

ouvre la procédure d'alerte prévue par l'article 230-1 de la loi du 24 juillet 1966 relative aux sociétés commerciales, l'analyse des comptes faisant apparaître des faits de nature à compromettre la continuité de l'exploitation. Ces différentes interventions ont finalement conduit à l'augmentation de capital intervenue en 2000.

La société n'a pas eu recours à l'emprunt sur la période contrôlée. Par contre la dette fournisseur, qui était devenue très importante dès le second exercice, est en sensible diminution à compter de l'exercice 2000. La société a notamment remboursé l'avance de démarrage faite par la commune et ses arriérés de loyers.

En revanche, les provisions pour risques s'élèvent à plus de 150 000 euros du fait des litiges qui sont en cours avec deux anciens directeurs de la société.

2.- Les comptes d'actif

Les difficultés résultant du recouvrement de certaines créances ont été résolues, pour partie, à compter de l'exercice 2000 avec le recouvrement des subventions liées au contrat de station 1997 et avec la clôture des comptes de l'opération d'aménagement de Boucan Canot.

La société a connu des problèmes de trésorerie, notamment en 1998 et 1999. Ces difficultés ont entraîné l'accumulation de frais financiers liés à la gestion des comptes et aux intérêts moratoires facturés par les fournisseurs.

En définitive, la chambre constate que l'amélioration, à compter de 2000, de la situation financière de la société résulte, pour l'essentiel, de l'augmentation du capital social et du versement de la participation de la commune dans le cadre de la concession d'aménagement.

VI. Conclusion

La chambre relève que les difficultés rencontrées dans la gestion de cette société sont à la fois dues à des causes internes, liées à l'insuffisance et à l'instabilité de l'encadrement humain, et à des causes externes liées, pour leur part, au caractère incertain et mal défini des relations juridiques et financières entretenues avec la collectivité publique.

Pour l'avenir, l'amélioration de la situation de la société passe par une clarification et une régularisation des rapports avec la commune ainsi que par un renforcement du suivi de celle-ci sur les activités de la société d'économie mixte.

A cet égard, la chambre rappelle, comme évoqué plus haut, que l'article 8 de la loi du 7 juillet, repris à l'article L. 1524-5 du code général des collectivités territoriales, précise que les organes délibérants des collectivités territoriales actionnaires se prononcent sur le rapport écrit qui leur est soumis au moins une fois par an par leurs représentants au conseil d'administration. Or les

représentants de la collectivité au conseil d'administration n'ont pas présenté de rapport et par conséquent l'assemblée délibérante n'a pas été informée régulièrement de la situation financière de la société.

Il conviendrait que la commune puisse être désormais en mesure de prendre les dispositions nécessaires pour que l'assemblée délibérante se prononce au moins une fois par an sur un rapport écrit de ses représentants au conseil d'administration de la société.

Telles sont les observations définitives que la chambre m'a demandé de vous communiquer.

Réponse de l'ordonnateur :

[REO0811021.pdf](#)