



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

SOCIÉTÉ PUBLIQUE LOCALE RÉUNION DES MUSÉES RÉGIONAUX (SPL RMR) (Département de La Réunion)

Exercices 2012 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 30 août 2018.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	2
RECOMMANDATIONS	4
PROCÉDURE	5
OBSERVATIONS DÉFINITIVES	5
1. LE FONCTIONNEMENT	6
1.1 Le contrôle analogue.....	6
1.1.1 Le dispositif	7
1.1.2 Les risques	8
1.2 Les prestations confiées à la SPL.....	9
1.2.1 Les délégations de service public.....	9
1.2.2 Les conventions d'objectifs	11
1.2.3 Les risques	14
1.3 Le pouvoir de l'actionnaire majoritaire	14
1.3.1 La reprise des personnels de la SEM Muséo	14
1.3.2 La prise de participation au capital de la Saga du Rhum	15
2. LA PERFORMANCE	17
2.1 Le pilotage	17
2.1.1 La direction générale.....	17
2.1.2 La gestion administrative	18
2.2 La situation financière.....	23
2.2.1 L'analyse bilancielle	23
2.2.2 Le cycle d'exploitation.....	25
2.2.3 La fréquentation des sites.....	30
ANNEXE : RÉPONSE	34

SYNTHÈSE

La société publique locale Réunion des Musées Régionaux (SPL RMR), créée en 2012 par les communes du Tampon, de Saint-Leu et la région Réunion, a principalement pour objet la gestion d'établissements culturels et de loisirs pour le compte de ses collectivités territoriales actionnaires. Elle gère actuellement les quatre équipements culturels de la région : Stella Matutina, Kélonia, la Cité du volcan, et le Musée des arts décoratifs et du design de l'océan indien (MADDOI).

Sur le plan organique, le pacte d'actionnaires apparaît fragile. L'intérêt économique des actionnaires minoritaires est limité, chacun détenant moins de 1 % du capital social qui s'élève à 1,15 M€ depuis juin 2015. Les instances décisionnaires sont peu réunies ; les conditions de l'exercice d'un contrôle analogue par l'ensemble des actionnaires ne sont pas satisfaites. Une gouvernance assurée par un président directeur général et un directeur général délégué apparaît surdimensionnée. Leur rémunération est, en partie ou totalement, soit dépourvue de base légale soit non autorisée par le conseil d'administration. Le coût de cette direction avoisine 330 000 € en année pleine.

La SPL a déboursé 0,8 M€ pour élargir son champ d'intervention et prendre 20 % au capital de la société exploitant le musée de la Saga du Rhum. Cette opération n'a été rendue possible que par une augmentation de son propre capital de 1 M€ entièrement apportée par la région. Les incertitudes entourant la valorisation des titres détenus dans la saga du Rhum constituent aujourd'hui, en l'absence de clauses de sauvegarde, et alors même qu'un nouveau renforcement de la participation publique est envisagé, un risque au regard de la situation structurellement déficitaire de cette société.

Sur le plan culturel, la région a confié à la SPL, sans mise en concurrence préalable et sans risque financier d'exploitation, la gestion de quatre équipements par délégations de service public.

L'activité de la SPL a été pénalisée par la fermeture de la Cité du volcan et de Stella Matutina en raison des travaux de réhabilitation débutés en 2011 et la reprise de l'activité respectivement en août 2014 et en juin 2015. Le surcoût de conserver les personnels pendant la période de fermeture est évalué à 2 M€. Il a été supporté par la région.

En termes de gestion, la masse salariale a augmenté de 88 % en quatre ans, passant de 3,6 M€ en 2013 à 6,8 M€ en 2017. Une baisse des effectifs a été amorcée en 2017 par le biais d'un plan de licenciement. Des compétences administratives font défaut, notamment dans des domaines stratégiques comme les finances, les ressources humaines ou le contrôle de gestion. L'instabilité de la direction générale, qui a connu cinq directeurs généraux délégués en six ans, ainsi que l'opacité des procédures de recrutement ont contribué à cette situation.

Les difficultés de trésorerie de la SPL sont levées en raison de l'accompagnement financier de la région ; cette dernière assure les investissements des équipements dont elle reste propriétaire.

Entre 2013 et 2016, les 23,5 M€ de subventions versées par la région ont permis à la SPL de faire face à ses charges d'exploitation et de présenter des résultats bénéficiaires au niveau de son exploitation. Au vu de ce qui précède, sa rentabilité apparaît artificielle.

La SPL n'est pas en mesure d'apprécier les performances de ses équipements du fait notamment d'une comptabilité analytique inaboutie.

Les objectifs prévisionnels en termes de fréquentation sont quasiment atteints pour la Cité du volcan et Stella Matutina. Avec 27 % de fréquentation, les résultats du MADOI apparaissent insuffisants. Le nombre annuel moyen de visiteurs de Kélonia, qui s'établit à 130 000 visiteurs, est supérieur de près de 63 % à l'objectif de 80 000 prévu lors de sa conception. La sur-fréquentation du site conduit à l'accélération de l'usure des équipements et à la détérioration des conditions de visites. Les objectifs en matière de financement en fonds propres ne sont atteints par aucun établissement.

Au vu d'un bilan mitigé, l'objectif d'impulser une nouvelle gouvernance des structures muséales régionales en utilisant un nouvel outil permettant une gestion moderne, mutualisée, efficace et maîtrisée, qui a prévalu à la création de la SPL, peine à se mettre en place au bout de six ans.

Au regard de ce qui précède, le mode de fonctionnement de la SPL apparaît perfectible. Plutôt que remettre en cause ce choix pour gérer ses équipements muséaux, la région s'est engagée à corriger l'ensemble des dysfonctionnements relevés. L'ouverture du capital à d'autres acteurs institutionnels sur l'île pourrait par exemple constituer une piste de réflexion en vue d'une meilleure efficacité et du bon emploi des fonds publics.

RECOMMANDATIONS¹

<i>Régularité</i>						
Numéro	Domaine	Objet	Non réalisé	En cours de réalisation	Réalisé	Page
1	Gouvernance et organisation interne	Mettre en place les conditions d'un contrôle analogue effectif afin de sécuriser les prestations réalisées au profit de l'ensemble des actionnaires, sans mise en concurrence, conformément aux ordonnances n° 2015-899 du 23 juillet 2015 et n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relatives respectivement aux marchés publics et aux contrats de concession.	X			8
2	Gouvernance et organisation interne	Demander aux dirigeants concernés le remboursement des rémunérations perçues sans fondement juridique en application du principe de répétition de l'indu fixé par les articles 1302 et suivants du code civil.	X			18
3	Situation patrimoniale	Transférer la propriété des œuvres acquises pour le MADDOJ à la région après en avoir déterminé les modalités financières.		X		21

<i>Performance</i>						
Numéro	Domaine	Objet	Non réalisé	En cours de réalisation	Réalisé	Page
1	Achat	Sécuriser le cadre juridique des prestations réalisées au profit de la région.	X			10
2	Comptabilité	Utiliser, en comptabilité analytique, une clé de répartition appropriée pour imputer les frais de siège entre les différents équipements.			X	22
3	Gouvernance et organisation interne	Engager une réflexion pour adapter le niveau des équipements de Kélonia au volume de fréquentation.			X	26

¹ Les recommandations sont classées sous la rubrique « régularité » lorsqu'elles ont pour objet de rappeler la règle (lois et règlements) et sous la rubrique « performance » lorsqu'elles portent sur la qualité de la gestion, sans que l'application de la règle ne soit mise en cause.

PROCÉDURE

Le contrôle des comptes et de la gestion de la société publique locale Réunion des musées régionaux a été ouvert par lettre du président de la chambre, adressée le 19 avril 2017 à M. Didier Robert, président directeur général (PDG) de la SPL à compter du 16 mars 2016. M. Jean-François Sita, premier PDG de la société à sa création, en a été informé le 31 janvier 2018.

Les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu respectivement les 29 mars et 3 avril 2018 avec MM. Jean-François Sita et Didier Robert.

La chambre, dans sa séance du 28 avril 2018, a arrêté des observations provisoires aux deux ordonnateurs ayant exercé leurs fonctions au cours de la période contrôlée, ainsi qu'à la région Réunion. Les réponses de M. Didier Robert en tant que PDG de la SPL et de président de la région ont été enregistrées au greffe de la juridiction les 24 et 23 juillet 2018. M. Jean-François Sita n'a pas présenté de réponse.

Des extraits ont par ailleurs été communiqués à sept tiers. Seuls cinq ont répondu.

Après avoir examiné les réponses, la chambre, dans sa séance du 30 août 2018, a arrêté les observations définitives suivantes :

OBSERVATIONS DÉFINITIVES

La politique culturelle constitue une compétence partagée entre les différents niveaux de collectivités territoriales et l'État.

En 2010, l'arrivée d'une nouvelle majorité au conseil régional a conduit à une réorientation de la politique muséale et culturelle de la région. Son objectif est de faciliter l'accès à la culture, notamment en sauvegardant les sites remarquables de l'île et en valorisant la culture, l'histoire, et le patrimoine à travers des musées rénovés et modernes.

Dans cette perspective, le projet de la Maison des civilisations et de l'unité réunionnaise (MCUR) à Saint-Paul, porté par l'ancienne majorité, a été abandonné au profit de réhabilitations dès 2011 des structures muséales de Stella Matutina et de la Cité du volcan avec des investissements respectifs de 47 M€ et 14 M€.

La constitution d'une société publique locale, regroupant l'ensemble des équipements appartenant à la région dans le domaine muséographique et culturel, jusqu'alors gérés par une société d'économie mixte pour Stella Matutina et la Cité du volcan, par une association pour Kélonia et en régie directe pour le MADOI, a été retenue. Ce choix devait permettre selon la région de « mutualiser et rationaliser l'exploitation des quatre structures », « d'impulser une nouvelle gouvernance » et de fournir le cadre juridique favorable à une « gestion moderne efficace et maîtrisée ».

Créée en 2012, la SPL RMR a pour objet social la gestion d'établissements culturels et de loisirs pour le compte de ses collectivités territoriales actionnaires. La région lui a ainsi confié l'exploitation des quatre équipements précités. La SPL peut apporter également, depuis juin 2015, son concours, notamment financier, à leur développement, sous la forme de travaux à la demande d'une collectivité actionnaire intéressée ou encore par l'organisation, la promotion et la gestion de manifestations et de spectacles publics. L'ensemble des investissements sur les équipements est porté directement par la région.

À sa création, le capital de la SPL s'élevait à 150 000 €, dont 130 000 € apportés par la région, 10 000 € par la commune de Saint-Leu et 10 000 € par celle du Tampon. Il a été porté à 1 150 000 € le 3 juin 2015.

Suite à cette opération d'augmentation de capital, le niveau de participation de la région atteint désormais plus de 98 %. A l'inverse, la participation des deux actionnaires minoritaires a baissé ; ils détiennent chacun moins de 1 % du capital de la société comme indiqué dans le tableau ci-après :

Tableau n° 1 : Composition du capital depuis le 3 juin 2015

<i>Actionnaires</i>	Nombre d'actions	Valeur nominale en €	Montant de la participation en €	%
<i>Région Réunion</i>	1 130	1 000	1 130 000	98,26
<i>Saint-Leu</i>	10	1 000	10 000	0,87
<i>Tampon</i>	10	1 000	10 000	0,87
Total	1 150	1 000	1 150 000	100,00

Source : CRC, d'après les statuts de la SPL.

Dans ce contexte, conformément aux dispositions précitées du code des juridictions financières, la chambre s'est attachée à vérifier si les objectifs qui ont prévalu à la création de la SPL ont été atteints au regard de son fonctionnement et de ses résultats.

1. LE FONCTIONNEMENT

Les prestations de services rendues par une SPL à ses actionnaires échappent aux obligations de mise en concurrence prévues par les réglementations applicables aux marchés publics et aux contrats de concession sous réserve du respect d'une double condition : la détention de l'intégralité du capital de la SPL par des collectivités territoriales ou leurs groupements et l'exercice effectif d'un « contrôle analogue ».

1.1 Le contrôle analogue

L'exercice du contrôle analogue peut s'apprécier au regard du fonctionnement des instances de gouvernance et de pilotage de l'activité, les collectivités actionnaires devant disposer d'une influence déterminante tant sur les orientations stratégiques, la vie sociale que l'activité opérationnelle de la société. Autrement dit, les collectivités actionnaires doivent opérer sur la SPL un contrôle similaire à celui qu'elles exercent sur leurs propres services pour échapper aux règles de mise en concurrence.

1.1.1 Le dispositif

Conformément aux dispositions du code de commerce, la SPL RMR est dotée d'une assemblée générale et d'un conseil d'administration. La création d'instances spécifiques au contrôle analogue, préconisée par la fédération des entreprises publiques locales, n'est pas exigée par les textes ; elle permet toutefois d'en faciliter et d'en renforcer sa mise en œuvre effective. Au cas particulier, par un règlement spécifique adopté par le conseil d'administration du 29 juin 2012, la SPL a fait le choix de créer deux autres instances : le comité d'engagement et le comité de suivi.

L'assemblée générale et le conseil d'administration

Conformément aux dispositions de l'article L. 225-100 du code de commerce, l'assemblée générale des actionnaires de la SPL s'est réunie une fois par an pour approuver les comptes. La tenue de cette assemblée dans les six mois de la clôture de l'exercice n'a été possible qu'à compter de 2016, les comptes des exercices 2013 et 2014 ayant été approuvés par celle-ci respectivement fin août 2014 et mi septembre 2015.

Chaque collectivité est représentée au sein du conseil d'administration conformément aux dispositions de l'article L. 1524-5 du code général des collectivités territoriales ; la région compte six administrateurs, les communes de Saint-Leu et du Tampon un chacune. Depuis la création de la SPL, le taux de participation des administrateurs aux réunions du conseil est variable ; il oscille entre 50 et 100 %. Contrairement à ce qu'affirme la région, la présence des représentants élus des deux actionnaires minoritaires n'est pas quasi-systématique au regard des comptes-rendus établis. La chambre relève que l'administrateur de la commune du Tampon n'a participé à aucune réunion entre le 1^{er} août 2013 et le 15 décembre 2016.

Le nombre de réunions du conseil d'administration est compris entre deux et quatre par an. La fédération des EPL préconise une fréquence minimum de quatre réunions annuelles, ce quantum constituant un premier indice concret de l'exercice par les élus d'un contrôle analogue ; il n'a été atteint qu'une fois en six ans, en 2015. La faible fréquence de réunion et la nature de l'ordre du jour des CA ne facilitent pas le suivi de l'activité opérationnelle de la SPL. Le fonctionnement du CA apparaît donc insuffisant pour caractériser un contrôle analogue effectif de l'ensemble des actionnaires.

L'obligation des administrateurs de rendre des comptes à la collectivité, dont ils sont issus, au moins une fois par an, conformément aux dispositions de l'article L.1524-5 du code général des collectivités territoriales, n'est pas pleinement respectée par les administrateurs des communes de Saint-Leu et du Tampon. L'assemblée délibérante de la première commune n'a jamais eu l'occasion de se prononcer sur ce rapport ; celle de la seconde s'est prononcée une seule fois en 2015 au titre du rapport de l'année 2013. La chambre rappelle l'obligation de la présentation d'un tel rapport, qui permet aux assemblées délibérantes des collectivités publiques actionnaires -notamment minoritaires- d'être informées des événements survenus au cours de l'année écoulée, de l'évolution de l'activité et de la situation financière de la société et des risques auxquelles elles sont exposées.

Le comité d'engagement et le comité de suivi

Un comité d'engagement a été institué afin d'examiner les dossiers devant être confiés à la SPL par ses actionnaires. Depuis la création de la société, seules trois réunions du comité se sont tenues. Il s'est ainsi prononcé sur la conclusion de chacune des délégations de service public confiées par la région. La chambre relève qu'il ne s'est pas réuni préalablement à la conclusion des avenants successifs de prolongation des délégations de service public, même si ceux-ci ont été présentés au conseil d'administration et ont fait l'objet d'un débat. En revanche, ni la convention de gestion provisoire pour l'année 2018 ni les conventions d'objectifs préalables à la délégation

de service public de Stella Matutina, qui n'est entrée en vigueur qu'en 2015, n'ont été examinées par le conseil d'administration et le comité d'engagement.

Le comité de suivi a pour rôle de veiller au bon déroulement de l'exécution de chaque contrat par un suivi régulier des actions engagées ; il formule toute proposition utile à sa bonne exécution. Si le règlement intérieur prévoit sa réunion au moins deux fois par an, les délégations de service public prévoient quant à elles une périodicité trimestrielle. Le comité de suivi s'est réuni deux fois en 2013, puis une fois en 2017, soit seulement trois réunions en presque six ans d'existence. La chambre souligne que cette situation pourrait illustrer l'absence de suivi opérationnel de l'activité et de contrôle par l'ensemble des actionnaires. La composition de ce comité, qui ne comprend aucun représentant élu des collectivités territoriales actionnaires, ne permet pas de répondre de manière satisfaisante aux exigences du contrôle analogue. Selon la fédération des EPL, « le contrôle analogue est et doit demeurer l'affaire des élus ». Ce sont ces derniers qui doivent l'exercer.

Selon la région, les comités d'engagement et de suivi ne sont pas des instances décisionnelles, leur rôle étant purement administratif. La chambre souligne que la SPL ne respecte pas les règles qu'elle s'est fixée elle-même lors de la création de ces comités en vue de mettre en œuvre le contrôle analogue.

Le comité de contrôle analogue

Un comité de pilotage, dénommé comité de contrôle analogue², a été créé à l'initiative de la région au cours du dernier trimestre 2017. Outre le suivi de l'exécution du contrat, le comité a également pour mission l'accompagnement de la société dans sa restructuration. Depuis fin septembre 2017, ce comité s'est réuni à une fréquence bimensuelle.

Entièrement piloté par les services administratifs de la région, ce comité ne comporte également aucun représentant des actionnaires minoritaires. Le fonctionnement de cette instance, non prévue par les statuts de la SPL ou par un règlement intérieur, ne permet pas à chaque actionnaire d'y participer.

1.1.2 Les risques

Au regard de leur faible implication dans le fonctionnement de la SPL, les communes de Saint-Leu et du Tampon ne sauraient être regardées comme exerçant un contrôle étroit sur la société. Elles ne pourraient par conséquent avoir recours à la SPL que dans le cadre d'une mise en concurrence.

La chambre invite la SPL à mettre en place les conditions d'un contrôle analogue effectif afin de sécuriser les prestations réalisées, sans mise en concurrence, au profit de l'ensemble de ses actionnaires, conformément aux ordonnances n° 2015-899 du 23 juillet 2015 et n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relatives respectivement aux marchés publics et aux contrats de concession. Le renforcement du contrôle analogue passe par des définitions de stratégie et par une activité plus soutenue des comités d'engagement et de suivi en termes de fréquence de réunion et d'ordre du jour adapté à leur compétence. La chambre souligne que, sans la participation des représentants

² Il est composé des représentants de six services de la région, dont la direction de la culture et du patrimoine, la direction des affaires financières et la direction des affaires juridiques, ainsi que de plusieurs représentants de la SPL, notamment la direction générale déléguée et les directions des quatre équipements.

élus des collectivités territoriales actionnaires à ces différentes instances, les conditions d'un contrôle analogue effectif ne sauraient être remplies.

1.2 Les prestations confiées à la SPL

La région a confié la gestion de Stella Matutina, du MADOI, de Kélonia et de la Cité du volcan à la SPL dans le cadre de délégations de service public, appelées « affermage ». Des conventions d'objectifs complètent les relations entre la SPL et son actionnaire principal.

1.2.1 Les délégations de service public

L'affermage est une forme de délégation de service public où, pendant une durée déterminée, la société fermière – ici la SPL – assure l'exploitation du service, garantit la maintenance des ouvrages et leur extension. L'autorité délégante – ici la région – est responsable du financement des équipements. La rémunération du fermier repose principalement sur les redevances payées par les usagers du service.

La durée

L'article L. 1411-2 du code général des collectivités territoriales, en vigueur jusqu'au 1^{er} avril 2016, dispose que « les conventions de délégation de service public doivent être limitées dans leur durée. Celle-ci est déterminée par la collectivité en fonction des prestations demandées au délégataire. Lorsque les installations sont à la charge du délégataire, la convention de délégation tient compte, pour la détermination de sa durée, de la nature et du montant de l'investissement à réaliser et ne peut dans ce cas dépasser la durée normale d'amortissement des installations mises en œuvre ».

Les deux conventions de Kélonia et du MADOI ont été conclues pour une période allant du 1^{er} janvier 2013 au 31 décembre 2015. Celles de la Cité du volcan et de Stella Matutina l'ont été respectivement du 17 avril 2013 au 31 décembre 2015 et du 1^{er} janvier 2015 au 31 décembre 2016.

Faute d'avoir conclu de nouveaux contrats, toutes les délégations de service public, à l'exception de celle de Stella, ont fait l'objet d'un avenant de prolongation pour une durée d'un an en 2016 et en 2017. Une convention unique de gestion transitoire a été mise en place pour l'année 2018. Conclue pour une durée d'un an, elle pourrait être reconduite une fois pour la même durée, selon « le degré d'avancement de la transition vers le régime d'exploitation approprié ». Les services de la SPL expliquent cette situation par la nécessité de refondre les contrats afin de rationaliser le fonctionnement des équipements.

Selon la région, les aléas de chantier de Stella Matutina et de la Cité du volcan, qui ont retardé l'ouverture de ces sites, les départs successifs des directeurs généraux délégués et la mise en place de la nécessaire restructuration de la SPL ont conduit les parties à privilégier des contrats et avenants de courte durée. La chambre observe que ces circonstances ont été préjudiciables à l'exercice d'un pilotage efficient des équipements. Elle invite la SPL à mettre en place une durée contractuelle appropriée.

La rémunération du délégataire

Conformément à l'article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales, les contrats prévoient que « le délégataire, exerçant l'activité à ses risques et périls, est rémunéré exclusivement par les recettes d'exploitation des biens et équipements mis à sa disposition ». Ils précisent également que « les ressources tirées de l'exploitation du service délégué sont réputées permettre au délégataire d'assurer, sur toute la durée de la convention, l'équilibre financier de l'affermage, incluant sa juste rémunération ».

Le compte d'exploitation prévisionnel, annexé aux conventions, ne précise pas la rémunération accordée au délégataire ni le profit qu'il pense tirer de l'exploitation des équipements. Une subvention annuelle attribuée par la région Réunion équilibre le compte prévisionnel de sorte que la rémunération de la SPL ne se trouve pas liée aux résultats de l'activité.

Compte tenu de la nature peu rentable, voire déficitaire, des activités muséales, des sujétions liées à l'exercice d'une mission d'intérêt général, la région estime que les risques d'exploitation encourus par le délégataire doivent être compensés par le versement d'une aide financière. Sans remettre en cause le principe d'une compensation au titre des sujétions imposées, la chambre souligne que l'attribution systématique d'une subvention forfaitaire, sans que les contraintes de service public ne soient clairement définies, conduit à la prise en charge par l'autorité délégante du risque d'exploitation³. Les dispositions de l'article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales ne sont donc pas respectées, exposant les parties à un risque de requalification des délégations de service public en marchés publics⁴.

La région considère que le choix de l'affermage lui est apparu comme le mode de gestion le plus adapté à la situation. La chambre relève cependant que les dispositions contractuelles des conventions sont fragilisées par les anomalies évoquées. Elle recommande à la SPL de sécuriser le cadre juridique des prestations réalisées au profit de la région.

La rémunération du délégant

En contrepartie de l'exploitation des équipements qui sont mis à sa disposition, le fermier verse une contribution annuelle à l'autorité délégante. Elle est destinée à contribuer partiellement à l'amortissement des investissements réalisés par l'autorité délégante.

L'examen des conventions d'affermage montre que la rémunération de la Région repose sur une redevance fixe pour le MADOI, Kélonia et la Cité du volcan, une redevance basée sur une partie fixe et une partie variable pour Stella Matutina comme le retrace le tableau ci-dessous.

Tableau n° 2 : Tableau des redevances prévisionnelles versées à l'autorité délégante

	2013	2014	2015	2016	2017	moyenne 2013-2017	valeur de l'équipement si l'amortissement a une durée d'utilisation de		travaux de réhabilitation
	montants prévisionnels						30 ans	50 ans	coût réel
redevance d'affermage de la CDV	112 500	150 000	150 000	110 000	110 000	126 500	3 795 000	6 325 000	14 000 000
redevance d'affermage du MADOI	25 000	25 000	25 000	25 000	25 000	25 000	750 000	1 250 000	/
redevance d'affermage de Kélonia	102 000	102 000	102 000	102 000	101 000	101 800	3 054 000	5 090 000	/
redevance d'affermage de Stella			85 000	137 200	130 826	117 675	3 530 260	5 883 767	47 000 000

Source : CRC, d'après les éléments communiqués par la SPL.

³ Conseil d'État, 20 mars 1998, Société d'économie mixte de sécurité active et de télématique, n° 157586.

⁴ Conseil d'État, 15 juin 1994, Syndicat intercommunal des transports publics de la région de DOUAI.

Au regard du faible niveau de redevance pratiquée, la SPL RMR pourrait être considérée comme bénéficiant d'un traitement privilégié. Alors que les montants des travaux engagés pour la réhabilitation des structures muséales et de loisirs de Stella et de Kélonia se sont élevés respectivement à 47 M€ et à 14 M€, la redevance prévue permettrait en 50 ans de ne couvrir que 13 % et 36 % de leur coût. La région indique avoir engagé une réflexion en vue d'adapter le niveau de ces redevances.

1.2.2 Les conventions d'objectifs

Compte tenu du décalage existant entre la date où la SPL a été opérationnelle, en juillet 2012, et la date d'exploitation effective du MADOI et de Kélonia en janvier 2013, ainsi que celles plus tardives de la Cité du volcan et de Stella Matutina respectivement en août 2014 et novembre 2015, des prestations de services lui ont été confiées pendant ces périodes de transition.

La subvention versée au titre de l'année 2012

Dans sa séance du 7 août 2012, la commission permanente du conseil régional a décidé d'octroyer à la SPL une subvention d'un montant de 0,6 M€. Cette aide avait pour objet « d'assurer le fonctionnement de la société avant la mise en place des délégations de service public »⁵.

Dans son article 3, la convention d'objectifs relative à la subvention précise que « Dans l'attente de la mise en place de ces délégations de service public, la SPL fonctionnera et préparera le développement des politiques fonctionnelles et commerciales de ces équipements en poursuivant les objectifs suivants : définir et proposer des actions précises pour la mise en place des boutiques ; mettre en place les conditions optimales pour l'ouverture des nouveaux musées, en termes d'organisation, de ressources humaines et matérielles ; préparer un plan d'action autour des outils muséographiques et scientifiques à mettre en œuvre afin d'optimiser leurs coûts et leur rentabilité respective ; définir les conditions de mise en œuvre des parcours de médiation au sein des musées, des stratégies marketing des produits spécifiques de chaque structure, et des plans média destinés à relancer l'activité des équipements dès leur réouverture ; travailler sur des projets de partenariats ».

Une subvention constitue une contribution financière de la personne publique à une opération justifiée par l'intérêt général, mais qui est initiée et menée par un tiers. La qualification de subvention suppose que l'initiative du projet vient de l'organisme bénéficiaire et que l'autorité publique versante n'en attend aucune contrepartie directe. Au cas d'espèce, l'utilisation du terme de subvention semble impropre ; le conseil régional est à l'origine de la définition des besoins ; une partie des prestations demandées pourrait être considérée comme constituant la poursuite des missions de préfiguration qui incombaient à la région.

Au regard de ce qui précède, la chambre souligne que les missions exposées dans le document contractuel s'apparentent à des prestations de services rendues par la SPL au bénéfice de la région, pour lesquelles le marché public est davantage la forme de contrat appropriée.

En contrepartie de l'aide financière, la SPL avait l'obligation notamment de remettre à la région un rapport d'activité trimestriel faisant apparaître les actions engagées et les moyens mis en œuvre pour les mener. Ces rapports, dont la présentation n'a jamais été inscrite à l'ordre du jour d'une instance de gouvernance de la SPL, n'ont pu être communiqués.

⁵ Cf. procès-verbal du conseil d'administration de la SPL en date du 29 juin 2012.

Les trois subventions allouées à Stella Matutina

Stella Matutina a fermé ses portes entre le 1^{er} mars 2011 et le 7 juin 2015 en raison de travaux de réhabilitation. Une exposition temporaire et gratuite a été mise en place au cours de cette période ; le service documentation a continué à fonctionner avec deux agents. Pendant la période de transition, trois conventions d'objectifs ont été établies. Le montant global de subvention prévu par ces conventions s'élève à 2,3 M€.

Dans l'attente de la mise en place d'une délégation de service public, la première convention fixait comme objectif la préparation du développement de la politique fonctionnelle et commerciale de la structure muséale, en particulier :

Objectifs prévus par la première convention

- « Gérer le personnel de la Sem Réunion Muséo affecté au fonctionnement de Stella dans le cadre des nouveaux besoins identifiés et réels, et du nouvel organigramme de la SPL RMR ;

- Assurer la continuité de l'activité culturelle sur le site de Stella, de communiquer sur l'avancement du projet de réhabilitation du nouveau Musée avec : 1. La gestion de l'exposition « Stella Matutina, du sucre et des hommes : 1850-1978 », et l'accueil du public, ainsi que la gestion de l'espace boutique situé à l'entrée de l'exposition. 2. Le maintien de l'ouverture du service de documentation de Stella qui participe aux travaux de recherche de la nouvelle muséographie, de la numérisation des fonds d'images et de l'accueil des chercheurs. 3. La poursuite du nettoyage et de l'entretien des collections entreposées au hangar de Saint-Louis. 4. Assurer toutes les missions et animations, sollicitées par le maître d'ouvrage, nécessaires à la préparation de l'ouverture du nouveau musée de Stella en 2014 ;

- Mettre en place les conditions optimales pour l'ouverture du nouveau musée, en terme d'organisation de ressources humaines et matérielles ;

- Préparer un plan d'action autour des outils muséographiques et scientifiques à mettre en œuvre afin d'optimiser son coût et sa rentabilité ;

- Définir les conditions de mise en œuvre des parcours de médiation au sein du Musée, des stratégies marketing des produits spécifiques de la structure, et des plans média destinés à relancer l'activité de cet équipement dès sa réouverture ;

- Travailler sur les projets de partenariat. »

Cette première convention prévoyait en outre l'établissement d'un rapport intermédiaire d'activité en septembre 2014 et un rapport détaillé définitif en janvier 2015.

La seconde convention prévoyait la reconduction de l'exercice des mêmes missions ; elle n'exigeait plus cependant de la SPL la production d'un rapport d'activité.

La reprise de l'exploitation de l'équipement étant initialement prévue en janvier 2015, la troisième convention a mis l'accent sur la préparation de l'ouverture du site au public. Elle prévoyait, en particulier, le recrutement et formation des personnels qui seront affectés au fonctionnement de l'établissement ; l'acquisition des matériels et équipements venant compléter les dotations qui seront livrées au titre de la remise de l'ouvrage ; la commande et acquisition du stock initial des produits destinés à la vente en boutique ; la constitution et commande du programme de manifestations et d'animations culturelles accompagnant l'ouverture au public ; la communication liée à l'ouverture de l'établissement.

Cette dernière convention ne prévoit pas non plus la réalisation d'un rapport d'activité spécifique. Elle exige seulement de la part de la SPL d'utiliser les fonds dans l'intérêt du développement économique et culturel et d'en justifier sur simple demande du conseil régional.

Le rapport relatif à la délégation de service public de Stella Matutina soumis à la commission permanente du conseil régional du 15 septembre 2015 apporte des précisions quant à la nature des missions confiées : « La création de la SPL et la reprise des structures régionales par celle-ci ont entraîné la fin des activités de la SEM Réunion Muséo en 2013. Une convention d'objectifs a alors été passée avec RMR afin d'assurer la reprise du personnel existant de Stella Matutina d'une part, et de prendre le relais des missions de préfiguration préalables à la réouverture du nouveau musée, d'autre part ».

Les deux premiers avenants pour la Cité du volcan

La convention initiale, établie le 17 avril 2013, prévoyait un début d'exploitation devant intervenir au plus tard le 31 mars 2013. A compter d'avril 2013, un point d'information a été ouvert face au site, permettant d'expliquer aux visiteurs le projet en cours, et de les informer sur le volcan et les sentiers de randonnée. Des prestations culturelles, notamment des animations à destination des scolaires, ou des excursions ont été organisées. L'équipement rénové, baptisé Cité du Volcan, n'a finalement ouvert ses portes que le 4 août 2014.

Les retards accusés dans les travaux de réhabilitation du site ont conduit les parties à décaler la date d'effet de la délégation de service public.

Par avenants des 1^{er} octobre 2014 et 3 septembre 2015, à la demande de la région, la SPL a assuré pendant la période transitoire la préparation du développement de la politique muséale, scientifique et commerciale de l'équipement. Selon les termes contractuels, les objectifs poursuivis ont notamment consisté à mettre en œuvre le transfert à la SPL des personnels issus de la SEM Muséo antérieurement affectés à la Maison du Volcan; gérer le personnel transféré ; maintenir une activité sur le site, notamment au travers du point d'information, et un espace boutique ; assister la région dans le cadre de la programmation des contenus muséographiques.

Cette situation appelle une double observation. D'une part, alors que l'objet social de la SPL est de gérer pour le compte de ses collectivités actionnaires des établissements culturels et de loisirs, une partie des prestations confiées par ces avenants pourrait être considérée comme étrangère à son champ statutaire. D'autre part, les activités ont été exercées sans base juridique puisque les avenants d'octobre 2014 et septembre 2015 ont été signés a posteriori et visent respectivement les périodes du 1^{er} avril 2013 au 31 décembre 2013 et du 1^{er} janvier 2014 au 31 juillet 2014.

1.2.3 Les risques

Depuis sa création, l'ensemble des prestations demandées à la SPL repose sur des bases juridiques fragiles, notamment s'agissant de la durée des contrats et de la rémunération du délégataire.

L'absence de risque d'exploitation assumé par la SPL pourrait conduire à la requalification des délégations de service public. Au regard de la durée initiale des contrats, les prolongations successives constituent des modifications substantielles. Il appartient aux parties de corriger ces fragilités afin de sécuriser leurs relations contractuelles.

Les subventions allouées aux établissements de Stella Matutina et de la Cité du volcan, avant leur ouverture, qui comportent une contrepartie directe au bénéfice de la région, pourraient être assimilées à des marchés publics. A l'instar de la subvention versée en 2012, le processus de leur validation ne répond pas aux exigences du dispositif de contrôle analogue prévu par la SPL puisqu'elles n'ont été ni discutées au sein du comité d'engagement ni suivies dans leur exécution par le comité de suivi. Les deux des actionnaires minoritaires n'ont pas participé au choix de ces décisions.

Les subventions annuelles de fonctionnement allouées par la région à chaque équipement ne sont pas systématiquement consommées dans leur totalité. Dans la période 2013-2016, le montant annuel global excédentaire oscille entre 0,3 M€ et 1,1 M€. Ces sommes, qui n'ont pas été dépensées conformément à leur objet dans l'année considérée, n'ont pas été restituées à l'autorité attributive. Selon la région, cette situation s'explique par la volonté de laisser une « réserve prudente de trésorerie » au commencement de l'exploitation de la SPL. Elle envisagerait d'insérer une clause de restitution de ces excédents dans la future convention de délégation de service public.

1.3 Le pouvoir de l'actionnaire majoritaire

Deux choix importants illustrent le pouvoir prépondérant de la région dans les choix stratégiques de la SPL : la reprise des personnels de la SEM Muséo et la prise de participation au capital de la Saga du rhum.

1.3.1 La reprise des personnels de la SEM Muséo

La SPL et son actionnaire majoritaire ont fait le choix de reprendre l'ensemble du personnel de la SEM Muséo, pourtant liquidée pour motifs économiques, alors que les deux équipements gérés par la SEM, Stella Matutina et la Cité du volcan, étaient fermés pour cause de travaux depuis 2011. Si la modification juridique de l'employeur entraîne de plein droit le transfert des contrats de travail, conformément aux dispositions de l'article L.1224-1 du code du travail, la SPL avait la possibilité d'adapter les effectifs au niveau réel d'activité par le biais d'un plan de sauvegarde de l'emploi des personnels.

51 des agents de la SPL, soit 46 % des effectifs, sont affectés dès avril 2013 (mai 2013 pour Stella), à un équipement fermé, pour assurer les expositions temporaires. Le nombre d'agents approche, et même dépasse, dans le cas de la Cité du volcan, celui qui est dénombré au 31 décembre 2017, lorsque les équipements sont en période de plein fonctionnement. Le point

d'information de la Maison du Volcan se voit affecter 15,5 agents pour une superficie de 35 m², et Stella Matutina 13,5 agents pour une surface d'exposition qui s'étend sur 200 m².

Les autres employés ont principalement été affectés dans les autres équipements gérés par la SPL, sans que des besoins particuliers aient été identifiés au sein de ces structures.

Par exemple, jusqu'en juillet 2014, onze agents supplémentaires ont été affectés au MADOI, doublant presque ses effectifs, et onze personnes ont officié à Kélonia, représentant 45 % de ses effectifs. Les espaces d'accueil de ces deux structures sont restreints et ne permettent pourtant pas l'affectation de personnel pléthorique : ainsi la billetterie et la boutique de Kélonia sont regroupés au sein d'un même espace qui ne compte que deux caisses. Deux des agents affectés aux réserves pour des missions de conservation et de restauration ne semblent pas avoir la qualité d'assistants de conservation puisqu'ils occupent des postes de technicien de surface ou d'agent d'accueil.

En outre, un certain nombre d'agents ont été affectés à des missions pour lesquelles la SPL n'était pas compétente statutairement, parce qu'elles relevaient de la région. Sont concernées au minimum huit personnes, chargées du suivi des chantiers, des projets de réhabilitation des musées ou de la nouvelle muséographie. Il est relevé que plusieurs agents de la SPL ont été mis à la disposition de la région pendant la fermeture des deux équipements, sans que des conventions n'aient été établies ni les coûts refacturés : la perte de recettes pourrait osciller entre 0,22 M€ et 0,43 M€ selon le nombre d'agents retenus.

Ce choix de reprise du personnel a coûté 3,5 M€ à la SPL. La chambre considère que, si 1,4 M€ peuvent être justifiés par l'activité résiduelle des équipements, les 2,1 M€ restants correspondent à un maintien en sureffectif d'emplois, que le bon fonctionnement de la SPL et des structures qu'elle gérait ne semblait pas exiger. La transformation majeure de deux musées et la création d'une nouvelle structure dont l'objectif était la rationalisation de la gestion et la mutualisation des personnels n'ont pas été l'occasion d'un travail sur l'adéquation des emplois au fonctionnement des nouveaux équipements muséaux. Le choix d'une reprise des personnels illustre l'absence de mise en œuvre d'une stratégie de gestion des ressources humaines appropriée.

1.3.2 La prise de participation au capital de la Saga du Rhum

En 2015, la SPL a pris une participation de 20 % au capital de la société exploitante du musée la Saga du Rhum, détenu par trois distilleries de l'île⁶, dans l'objectif de « compléter son offre touristique » et de faire ressortir les synergies entre les équipements. A cette fin, elle a déboursé, prime d'émission incluse, 0,8 M€ pour acquérir 0,2 M€ de parts sociales. Dans la période 2010-2014, les résultats de cette société étaient systématiquement déficitaires, oscillant entre - 0,2 M€ et - 0,31 M€.

Sollicitée pour la première fois le 20 février 2015, la SPL a voté la prise de participation le 5 novembre 2015 après n'avoir laissé qu'un mois et demi à ses actionnaires pour se prononcer. La souscription effective, intervenue le 28 décembre 2015, a été rendue possible grâce à la recapitalisation contemporaine de la SPL au moyen d'une dotation régionale de 1 M€.

Lorsqu'une entreprise publique locale prend une participation dans une société commerciale, les dispositions de l'article L. 1524-5 du code général des collectivités territoriales exigent l'accord exprès de l'ensemble des actionnaires. Au cas particulier, l'assemblée délibérante

⁶ Isautier pour 60 %, Rhumerie du Verso et Réunionnaise du Rhum, chacune pour 20 %.

de la commune de Saint-Leu ne s'était pas prononcée le jour du vote et a même rendu, quelques jours après, un avis négatif. Au regard des faits, la chambre souligne que le processus de décision repose sur des bases juridiques fragiles et pourrait exposer la SPL, ainsi que les administrateurs ayant approuvé cette décision, à des risques contentieux.

L'évaluation des titres de la société exploitant le musée de la Saga du Rhum, a été réalisée en tenant compte de données qui pourraient être contestées, car non suffisamment documentées. L'estimation établie prenait en compte un doublement de la fréquentation de l'équipement en trois ans, passant de 35 000 visiteurs en 2014 à 71 500 en 2017. Cette projection apparaît, a posteriori, surévaluée ; le nombre de visiteurs de la Saga du Rhum est resté relativement stable avec respectivement 37 069 et 37 564 visiteurs en 2015 et en 2016. Ce nombre a crû de près de 15 % en 2017, avec un total de 43 309 visiteurs, ce qu'explique la directrice d'exploitation du site par la dynamique touristique enregistrée sur l'île cette année-là, et par une saison des pluies très active incitant les touristes à privilégier les lieux de visites couverts. Par ailleurs, l'évaluation de l'actif immatériel de cette société a été notamment effectuée sur la base d'une valeur unitaire forfaitaire d'un visiteur comprise entre 80 € et 100 € sans que celle-ci soit dûment étayée.

L'opération de prise de participation ne comporte aucune clause de révision de prix ni de garantie de passif, qui permettrait de protéger la SPL au plan financier. En outre, alors qu'elle détient 20 % du capital de la société, la SPL ne détient aucun poste d'administrateur.

La chambre souligne que les intérêts économiques et muséographiques, qui ont prévalu lors de la prise de participation, n'ont pas été suffisamment développés du fait de l'inertie des acteurs alors que l'investissement d'une somme de 0,8 M€ représente 69 % du capital social de la SPL et plus de six fois son déficit de l'année 2016. Une seule action commune a été mise œuvre à titre expérimental au cours de la même année sur une durée de trois mois, le Pass Culture, consistant en l'achat d'un billet groupé pour trois des quatre musées gérés par la SPL et la Saga du Rhum pour un tarif réduit. Le bilan de cette action apparaît mitigé, comme le relèvent également la SPL et la région.

Fin 2017, soit deux ans après la prise de participation, la région a demandé à la SPL d'étudier la cession de cette participation. La réalisation de cette opération induisait un risque financier de moins-value, non encore provisionné par la SPL, compte tenu de la persistance de la situation déficitaire de l'exploitation de la Saga du Rhum et d'une évaluation initiale des titres basée sur des critères trop optimistes. La région, tout comme la SPL, avaient connaissance de la fragilité juridique et financière de la prise de participation qu'elles ont acceptée.

En juillet 2018, la SPL et la région envisageaient d'engager des démarches en vue d'une réévaluation des parts détenues dans la Saga du Rhum et d'une meilleure représentation à son conseil d'administration. La région n'exclut pas le rachat de l'ensemble des parts de la Saga du Rhum. Ce changement de position témoigne d'une absence de stratégie dans la résolution de cette situation. La chambre souligne que la décision qui sera prise, suppose le double accord préalable des autres actionnaires de la Saga du Rhum ainsi que des actionnaires minoritaires de la SPL.

La région étant engagée dans une démarche d'expérimentation de la certification des comptes locaux, les participations de la SPL constituent un risque de fragilité pour la collectivité.

2. LA PERFORMANCE

La performance a été examinée au travers du pilotage, de la situation financière et de la fréquentation des sites.

2.1 Le pilotage

2.1.1 La direction générale

Deux présidents directeurs généraux (PDG) se sont succédé : M. Jean-François Sita, qui a occupé ces fonctions dès la création de la SPL, puis M. Didier Robert à compter du 18 mars 2016. Cinq directeurs généraux délégués (DGD) se sont succédé en cinq ans. Depuis juillet 2017, l'absence pour maladie du DGD en titre a conduit la SPL à mettre en place un intérim. La chambre souligne que les insuffisances de pilotage, exposées dans les paragraphes suivants, pourraient s'expliquer en partie par l'instabilité persistante de la direction générale déléguée.

Le choix de rémunérer deux dirigeants, un directeur général et un directeur général délégué, alors qu'il s'agit d'une structure de moyenne envergure, coûte annuellement à la SPL plus de 330 000 €, mandats sociaux compris. En prenant l'hypothèse de n'en rémunérer qu'un seul, la SPL pourrait faire l'économie d'au moins un tiers de cette somme.

La rémunération accordée au président, depuis 2017, d'un montant mensuel brut de près de 8 400 €, correspond à une augmentation de 52 % par rapport à celle de son prédécesseur qui percevait 5 500 € bruts mensuels. Cette rémunération, instaurée concomitamment à la décision de mise en œuvre d'un plan de licenciement économique, est intervenue sans avoir été autorisée par le conseil d'administration, seul compétent en la matière conformément aux statuts de la SPL. Cette rémunération a coûté, à la date du 30 juin 2018, plus de 120 000 € à la SPL. La chambre relève en outre que ce montant correspond, à 16 € près, au plafond fixé par l'article L. 4135-18 du code général des collectivités territoriales qui s'élève à une fois et demi à celle de l'indemnité parlementaire⁷. En d'autres termes, le montant écréé devrait être reversé au budget de la SPL.

Plutôt que d'exiger le reversement de cette rémunération versée sans fondement juridique, comme l'y invitait expressément la chambre, la SPL a choisi de faire fixer par son conseil d'administration la rémunération mensuelle de son PDG. C'est ainsi que dans sa séance du 3 juillet dernier, il a accordé 6 800 € net à l'intéressé, et cela avec effet rétroactif à compter du 18 mars 2016, date de nomination à ces fonctions. Par conséquent le PDG, alors qu'il y avait expressément renoncé lors de sa nomination, percevra une somme nette de 117 300 €⁸ au titre de la période de mars 2016 à juillet 2017. La régularisation rétroactive n'étant pas admise, la SPL pourrait être confrontée à des risques juridiques⁹. La chambre invite la société à obtenir le remboursement des sommes versées à l'intéressé entre le 1^{er} septembre 2017 et le 30 juin 2018 au

⁷ Une réponse du Premier ministre au référé du Premier Président de la Cour des Comptes, en date du 21 septembre 2017, précise que les rémunérations versées aux dirigeants des SPL doivent être prises en compte dans le montant du plafonnement.

⁸ Cette somme correspond en coût global employeur à 203 000 €.

⁹ Cass. Com., 15 décembre 1987, n°86-13.479.

titre de la répétition de l'indû. La renonciation exprimée par l'intéressé suffit à écarter la thèse de l'enrichissement sans cause sur laquelle la SPL se fonde pour en justifier avec effet rétroactif.

La masse salariale relative à la direction générale déléguée a plus que doublé au cours de la période 2013-2016, passant de 96 000 € à 215 000 €, mandats sociaux inclus. La chambre relève que la rémunération du 4^{ème} DGD est 4,5 fois supérieure à celle du premier DGD. Le conseil d'administration a accordé à trois des cinq DGD, en sus de leur contrat de travail, un mandat social. Celui-ci a fait l'objet d'une rémunération à hauteur de 1 000 € net chaque mois. Le DGD en titre a également perçu cette somme sans qu'une délibération du conseil d'administration ne la lui ait accordée. Au 31 décembre 2017, c'est donc un montant de près de 7 500 € qu'il a indûment perçu ; le coût total pour la SPL s'élève, charges comprises, à près de 13 000 €.

Le cumul du salaire et du mandat social est possible pour un directeur général ou un directeur général délégué sous trois conditions : une rémunération distincte doit être accordée au salarié ; le salarié doit se trouver en état de subordination par rapport à la société ; enfin, le contrat de travail doit correspondre à un emploi effectif et partant, les fonctions salariées doivent être distinctes de celles exercées au titre du mandat social¹⁰.

Dans le cas de la SPL, les attributions confiées par le contrat de travail de « directeur » vont de pair avec celles du mandat social de « directeur général délégué » sans que les fonctions puissent être réellement distinguées¹¹. La base juridique des contrats de travail de deux DGD apparaît fragilisée. En effet, la réglementation applicable aux sociétés accorde au conseil d'administration le droit de révoquer à tout moment un mandat social, sans préavis et sans indemnité. Le mandataire déchu ne peut alors bénéficier de la couverture de l'assurance chômage.

La chambre souligne que la conclusion d'un contrat de travail, sur lequel repose l'essentiel de la rémunération d'un DGD, a pour effet de contourner les dispositions relatives à la révocation des dirigeants de société. La SPL, qui confirme que les missions confiées à ses DGD relèvent du seul mandat social, doit modifier ses règles.

La chambre invite la SPL à demander au DGD concerné le remboursement des indemnités du mandat social perçues sans fondement juridique en application du principe de répétition de l'indu fixé par les articles 1302 et suivants du code civil.

2.1.2 La gestion administrative

La gestion administrative présente des faiblesses en matière de ressources humaines, de comptabilité et de finances, de ressources immobilières, de contrôle interne et, d'archivage.

Les ressources humaines

La SPL a été créée dans l'objectif de rationaliser la gestion des équipements en mutualisant son personnel. Elle a pourtant recruté de nombreux cadres tout en maintenant les effectifs propres des sites, notamment en matière de services techniques, de communication, ou d'exploitation. C'est ainsi que les effectifs de la SPL sont passés de 110 employés en 2013 à 160 en 2016, entraînant parallèlement un quasi-doublement de la masse salariale de 3,6 M€ en 2013 à 6,8 M€ en 2017. Une baisse n'est amorcée qu'en 2017, avec un total de 155 agents dénombrés au

¹⁰ Cass. soc., 5 février 1981, n° 79-14.798.

¹¹ Cass. com., 7 juin 1988, n° 86-17.229, M. Laurent contre AGS et autres : le cumul des fonctions d'un président de conseil d'administration d'une société anonyme avec celui de directeur commercial, ne présentant aucun caractère de technicité particulière, n'est pas régulier.

31 décembre. Selon la SPL, cette baisse traduit la volonté d'évoluer vers un fonctionnement maîtrisé de son activité.

Les procédures de recrutement au sein de la SPL sont opaques. Elles pourraient expliquer pour partie l'existence de postes dont la valeur ajoutée n'est pas évidente, comme celui de responsable des relations internationales de la Cité du volcan. Ce dernier a été en poste vingt-deux mois, soit uniquement pendant la fermeture de l'équipement. Si la SPL reconnaît que certaines fonctions du siège étaient en doublon avec celles des différents sites, en particulier celui de Stella Matutina, elle précise que le poste de responsable des relations internationales avait pour objet de promouvoir les échanges culturels et scientifiques sur le plan national et international. Elle considère que les missions menées à ce titre ont bien été réalisées et indique que l'agent est aujourd'hui affecté sur un autre poste.

La mise en œuvre de procédures formalisées en 2017, et généralisées en 2018 selon la société, ne suffit pas à démontrer la pertinence des recrutements effectués. Ainsi, la SPL a choisi en 2017 de recruter un DGD présentant un profil peu adéquat au poste considéré, sur la base notamment d'un CV synthétique et d'une lettre d'accompagnement dont les motivations tiennent en quatre phrases.

Dans le même temps, des postes-clés ne sont pas pourvus.

Le premier exemple est celui de directeur des affaires financières et des ressources humaines. Le poste a été publié en janvier 2017. Malgré 54 candidatures, dont 7 de qualité, et le caractère prioritaire de cette fonction en l'absence de responsable des finances depuis avril 2017, aucun recrutement n'avait été effectué fin août 2018.

Le second exemple porte sur la direction de Stella Matutina et du MADOI. En raison de leur appellation « Musées de France », les activités scientifiques de ces deux entités doivent être exercées sous la responsabilité d'un attaché de conservation du patrimoine, d'un conservateur, ou d'une personne disposant des qualifications équivalentes reconnue par un arrêté du ministre chargé de la culture conformément aux dispositions de l'article R. 442-5 du code du patrimoine. La région, propriétaire des collections, a choisi pour remplir cette obligation de mettre à disposition de la SPL deux de ses agents. Suite au départ d'un attaché de conservation du patrimoine, Stella Matutina ne dispose plus de responsable scientifique depuis août 2017. A compter de la fin de l'année 2018, la situation au MADOI sera identique suite au départ à la retraite de son conservateur. Selon la SPL, la région aurait lancé une procédure de recrutement pour pourvoir la vacance de ces deux postes. La chambre rappelle l'obligation de recruter des responsables scientifiques et culturels qualifiés pour Stella Matutina et pour le MADOI, afin de pouvoir conserver l'appellation « Musées de France ».

La politique salariale présente des disparités. Certains cadres, bénéficiant de rémunérations élevées, occupent des postes en doublon. Par exemple un directeur technique affecté au siège percevait une rémunération supérieure à celle des directeurs de musées alors que chaque équipement compte son propre responsable technique. Celui-ci a été licencié en 2018. La chambre prend acte de l'engagement de la SPL à refondre sa grille de classification d'ici octobre 2018 en vue d'harmoniser sa politique salariale.

D'autres ont bénéficié d'augmentations de salaire qui peuvent être contestées. Ainsi, l'ancienne responsable des finances a vu son salaire quasiment doubler à compter du 1^{er} janvier 2017 suite à une transformation de son poste en celui de « chargée de mission », trois mois avant la mise en œuvre d'une rupture conventionnelle de son contrat de travail.

La SPL le justifie par l'application, indépendamment de la convention collective des espaces de loisirs, d'attractions et culturels du 5 janvier 1994, des dispositions de l'accord

d'entreprise en matière de remplacement temporaire, qui prévoient, sous certaines conditions, le versement d'une indemnité de fonction permettant à l'intérimaire d'atteindre le niveau de salaire de la personne qu'elle remplace, si celui-ci est supérieur. La chambre ne partage pas cette analyse. D'abord, cette augmentation de salaire ne s'est pas caractérisée par le versement d'une prime, conformément aux dispositions dudit accord, mais par la conclusion d'un avenant à son contrat de travail, la chargeant d'une mission qui n'a pas fait l'objet d'une fiche de poste.

Ensuite, la SPL n'a pas expliqué quel poste aurait été concerné. Il ne semble pas s'agir de celui de son dernier responsable hiérarchique, dans la mesure où le nouveau salaire de la responsable financière était 1,7 fois plus élevé. Il ne peut pas davantage correspondre à celui du dernier DGD, même si le montant du nouveau salaire s'en approche, car son intérim était officiellement exercé par la responsable de la Cité du volcan. La chambre constate que la majoration de salaire dont a bénéficié l'intéressée ne repose pas sur une application correcte de l'accord d'entreprise.

La SPL et son actionnaire majoritaire ont choisi, en fin d'année 2017, de revenir sur l'organisation décidée initialement pour favoriser quatre sites autonomes et un siège resserré, au prix d'un plan de licenciement couplé à des départs volontaires, qui permettra à la société d'économiser 0,64 M€ annuels à compter de l'exercice 2019.

La gestion administrative et financière

Alors que la mise en œuvre des délégations de service public nécessite le respect de règles comptables ainsi que la réalisation d'analyses comparatives, le poste de directeur administratif et financier est resté pratiquement vacant depuis la création de la SPL. Il n'a été occupé que six mois au cours du premier semestre 2016 ; un salaire brut mensuel de 8 723 € avait été octroyé à son titulaire. A compter de l'année 2013, la gestion financière a été assurée par une responsable des finances, dont le salaire brut mensuel s'est élevé à 5 321 € avant son doublement inexplicé en janvier 2017, assistée de deux comptables.

La SPL a cependant jugé bon de s'adjoindre, concomitamment, les services d'un cabinet d'expertise comptable. Dans la période 2013-2017, le coût moyen mensuel des prestations s'élève à plus de 2 000 €, s'ajoutant aux rémunérations des personnels en place.

Les opérations comptables

Depuis 2013, les différentes notes établies par le cabinet comptable font état d'anomalies récurrentes en matière de comptabilisation des charges et des produits. Le processus « achat » n'est pas pleinement fiabilisé. Pour une même opération d'achat, la SPL peut parfois utiliser des références distinctes entre le traitement du bon de commande dans l'application de gestion et l'enregistrement de la facture correspondante dans l'application comptable. Par ailleurs, l'absence de suivi d'une partie des factures non parvenues, dont le montant au bilan au 31 décembre 2017 est de 0,7 M€, expose la SPL à un risque de double paiement. En ce qui concerne les ventes, l'ensemble de la facturation n'étant pas enregistré dans le logiciel de gestion commerciale, le recensement exhaustif des recettes ne s'en trouve pas facilité.

La chambre a, par ailleurs, relevé que les achats d'œuvre d'art pour enrichir la collection muséale avaient été parfois réalisés dans des conditions contestables.

Les achats d'œuvre pour le MADOI

Les collections du MADOI appartiennent à la région. Labellisées « Musée de France », protégées par le code du patrimoine, elles sont imprescriptibles et inaliénables.

Entre août 2016 et juin 2017, la SPL a acquis sans l'accord de la région 22 œuvres pour un montant global de 64 000 €. La chambre a relevé que certaines acquisitions, en particulier un tapis et deux chaises acquis pour 3 530 € auprès d'une enseigne d'ameublement contemporain haut de gamme, ont été imputés sur le compte relatif à l'achat d'œuvres.

En procédant à ces achats, la chambre relève que la SPL a agi au-delà de ses missions statutaires. L'acquisition d'œuvres d'art, destinées à enrichir les collections du MADOI, incombe à la région conformément aux dispositions juridiques arrêtées dans la délégation de service public. La SPL n'a pas davantage respecté la procédure définie par l'article R. 451-2 du code du patrimoine ; selon cette disposition, toute acquisition pour un musée de France doit être précédée de l'avis de la commission scientifique régionale des collections des musées de France qui examine les projets d'acquisition. La commission n'a été saisie pour aucun des achats listés par la SPL. Si le conservateur a mis en avant un formalisme peu compatible avec les méthodes d'acquisition sur le marché de l'art, il n'en reste pas moins qu'une commission permanente simplifiée à la composition allégée peut être réunie en cas d'urgence, conformément aux dispositions de l'article R. 451-8 du code du patrimoine. Il aurait pris l'initiative de consulter des experts culturels lors des acquisitions et a transmis, pour en justifier, une liste complémentaire à l'inventaire non communiqué indiquant le nom de l'expert, sa qualité, et l'avis rendu. Ces avis, s'ils ont été demandés, n'ont pas été formalisés et la chambre n'a pu s'assurer de leur matérialité.

La SPL indique que le MADOI est devenu le « Musée des Arts Décoratifs et du Design de l'océan indien » (MADDOOI) au mois de mai 2018. Selon elle, ce changement lui permettrait de procéder désormais à de telles acquisitions. Pour sa part, la région estime que ces œuvres doivent être considérées comme du « matériel d'étude » et que leur inscription éventuelle à l'inventaire n'interviendra que si le conservateur l'estime judicieux après consultation de la commission scientifique. Selon la chambre, la définition d'une procédure d'achats des œuvres d'art permettrait de clarifier le rôle de chaque intervenant, région, conservateur, commission. Elle souligne en outre que le changement de nom d'un Musée de France est intervenu sans respecter la procédure réglementaire qui prévoit une délibération du propriétaire des collections et l'accord préalable du ministère de la Culture.

Invitées par la chambre à transférer la propriété des œuvres acquises par le MADOI à la région, après en avoir déterminé les modalités financières, la SPL et la région l'envisagent sous la forme d'une donation, sous réserve de leur intérêt scientifique et patrimonial. La chambre prend acte de cette volonté de régularisation. Cette opération devra respecter les procédures comptables correspondantes.

Le traitement analytique des opérations comptables de la SPL est perfectible. Cette situation est soulignée dans les rapports des commissaires aux comptes depuis 2013. Par exemple, les frais de siège font l'objet d'une répartition forfaitaire et de même montant entre chaque équipement. Alors que le poids économique et les effectifs sont très variables selon les sites, cette manière de faire contribue à fausser l'appréciation individuelle de leurs performances économiques. Partageant l'analyse de la chambre, la SPL s'est engagée à améliorer sa comptabilité analytique en définissant notamment une clé de répartition appropriée, qui tient compte du niveau réel de contribution des services du siège à chaque équipement.

La gestion immobilière

Si les opérations de travaux complexes comme la modernisation des équipements peuvent être soumises à des vicissitudes, la société a manqué de discernement dans la location temporaire des bureaux du siège social.

Lors de la création de la SPL, le siège social a été fixé à Piton-Saint-Leu, au 6 allée des Flamboyants, à proximité immédiate du musée de Stella Matutina.

Par décision du conseil d'administration du 20 juin 2013, ratifiée par l'assemblée générale du 22 août 2014, le siège social a été transféré à Saint-Louis. Le PDG avait cependant déjà signé un bail de location le 29 août 2012. Etabli avec une société civile immobilière, le bail porte sur la location de 420 m² de locaux de bureaux et 15 places de parking dans un immeuble neuf ; il prend effet le 1^{er} septembre 2012 pour une durée minimale de six ans.

Par lettre du 19 mars 2015, la SPL dénonce ce bail. Le PDG en informe les administrateurs le 13 août 2015 lors d'une réunion du conseil d'administration, en précisant que les services du siège seront dorénavant installés à Piton-Saint-Leu, à l'endroit du siège social initial. Bien que la décision de transfert du siège ait été ratifiée par l'assemblée générale du 17 juin 2016, la chambre souligne que les administrateurs n'avaient pas expressément approuvé ce changement ; cette décision est donc intervenue de manière irrégulière.

La SPL a réalisé des travaux d'aménagement des locaux au sein du siège social de Saint-Louis pour un montant de 0,26 M€ ; cette somme représente pratiquement deux ans et demi de location, pour une occupation de moins de trois ans. Lors de la dénonciation du bail, le bailleur n'a pas fait droit à la demande de la SPL de voir ces travaux repris en contrepartie d'un dédommagement financier de 0,14 M€. Ces agencements ont donc constitué une perte pour la société.

Le contrôle interne et de gestion

La SPL ne dispose pas d'un dispositif de contrôle interne et de gestion fiable permettant de sécuriser l'activité de ses services et de mesurer les performances de chaque équipement. La maîtrise de l'activité reste perfectible. La SPL, qui partage ce constat, estime que la mutualisation en cours des compétences du service achats et du service comptabilité permettra d'améliorer le suivi budgétaire et de la trésorerie et de mettre en place des tableaux de bord.

Au plan informatique, la mise en place d'un système d'information cohérent et commun à l'ensemble des unités économiques a tardé à se mettre en place. Des modules ne sont toujours pas opérationnels comme la vente en ligne. Certains modules sont sous-utilisés comme l'application relative au personnel qui ne sert qu'à la gestion des congés. D'après la SPL, celui-ci serait opérationnel depuis août 2018. Des modules du système d'information ne disposent pas d'interfaces actives, nécessitant ainsi une double saisie des données en matière de gestion des achats, d'enregistrement du chiffre d'affaires ou de la gestion des absences. La chambre prend acte de l'engagement de la SPL à développer ses outils informatiques à court terme de manière à remédier à ces dysfonctionnements.

L'archivage des documents

Les difficultés rencontrées par la SPL pour rassembler les éléments demandés à l'occasion du contrôle ont démontré des insuffisances lourdes dans l'archivage de ses documents, bien que la société ait à peine six ans d'existence. La direction a ainsi souvent eu besoin de se tourner vers la région pour obtenir les pièces justifiant des réponses apportées. En matière financière et comptable, la chambre a dû aussi faire appel à l'expert-comptable ou au commissaire aux comptes. Quelques documents antérieurs à 2017 n'ont pu être transmis. Ce défaut d'archivage pourrait s'expliquer à la fois par les renouvellements de personnels de la direction générale et le manque de compétences aux postes-clés de la société.

La SPL, consciente de ces lacunes, semble vouloir y remédier. Une solution d'archivage électronique a été initiée en 2018 ; une salle d'archive a été créée au siège. Le projet devrait être achevé avant la fin de l'année 2018.

2.2 La situation financière

2.2.1 L'analyse bilancielle

Les capitaux propres

La structure financière de la SPL est saine en apparence ; ses capitaux propres ont presque triplé dans la période 2013-2016, passant de 0,7 M€ à 1,9 M€.

Le niveau des capitaux propres pourrait apparaître adapté à une structure de gestion ; l'activité de la SPL ne nécessite pas d'investissements lourds, ces derniers incombant à la région en tant qu'autorité déléguée.

La chambre relève cependant que le niveau du capital initial était insuffisant. Il ne pouvait pas permettre à la SPL de faire face à ses premiers frais de fonctionnement, en particulier le coût salarial mensuel de 154 000 € de l'ancien personnel de la SEM Muséo, les recettes liées au fonctionnement des équipements de Stella Matutina et la Cité du volcan étant quasi inexistantes du fait de leur fermeture.

Cette situation a conduit l'actionnaire majoritaire à verser plus d'1 M€ à la SPL : une subvention de 600 000 € en juillet 2012 et une avance en compte courant de 450 000 € en décembre 2013. Une opération d'augmentation du capital est intervenue le 3 juin 2015 afin de « consolider [la] structure financière [de la société] et [lui ouvrir] la possibilité de prendre des participations dans d'autres sociétés dont l'activité rentre dans ses domaines d'intervention »¹². Seule la région a contribué à ce renforcement des fonds propres, en apportant 1 M€ supplémentaires. Il a permis à la SPL de prendre une participation de 0,8 M€ au sein de la Saga du Rhum. Dans ces conditions, elle n'a pas été conduite à souscrire des emprunts.

La chambre souligne que l'accompagnement financier de l'actionnaire majoritaire permet à la SPL d'être à l'abri de difficultés majeures de trésorerie.

¹² Selon le rapport accompagnant la délibération de la région en date du 12 décembre 2013.

Tableau n° 3 : Fonds de roulement, besoin en fonds de roulement et niveau de trésorerie dans la période 2013-2016

	SPL RMR			
	2013	2014	2015	2016
capitaux permanents (1)	693 908	1 231 282	2 079 754	1 920 495
actif immobilisé (2)	456 814	669 303	1 440 841	1 479 553
fonds de roulement (3)=(1-2)	237 094	561 979	638 913	440 942
actifs circulants (4)	921 918	1 430 143	2 140 959	2 346 497
dettes circulantes (5)	2 320 502	3 377 518	3 714 887	3 733 933
besoin en fonds de roulement (6)=(4-5)	-1 398 584	-1 947 375	-1 573 928	-1 387 436
Trésorerie (7)=(3-6)	1 635 678	2 509 354	2 212 841	1 828 378

Source : CRC, d'après les comptes de la SPL.

La trésorerie

Dans la période 2013-2016, la trésorerie de la SPL s'élève en moyenne annuelle à plus de 2 M€. Cette dernière n'a jamais fait l'objet de placements à court terme, qui auraient pu générer des recettes supplémentaires.

A l'instar des fonds propres, la trésorerie apparaît abondante en apparence. Dans l'attente de la perception des acomptes des subventions, la SPL peut éprouver de manière sporadique des difficultés de trésorerie pour financer ses activités. La chambre invite la SPL à se rapprocher de la région afin de mettre en place une périodicité de versements adaptée à ses besoins mensuels de trésorerie.

Ces difficultés de trésorerie s'illustrent aussi par le non remboursement de l'avance en compte courant de 0,45 M€ consentie par la région en décembre 2013, cela malgré le report de l'échéance de remboursement à fin 2016.

Alors qu'elle avait émis un titre de recettes le 12 octobre 2017 à l'encontre de la SPL visant au remboursement de cette avance, la région l'a annulé le 16 novembre 2017, au regard de la situation déficitaire prévisionnelle de la SPL en 2017 et de la mise en œuvre d'un plan de licenciement pour motif économique à compter du mois d'octobre de la même année.

Cette décision, qui n'a pas été discutée en comité de suivi, n'a pas associé les représentants des communes du Tampon et de Saint-Leu. Cette mesure illustre le traitement privilégié dont bénéficie la SPL.

Interpelée par la chambre sur le caractère prématuré de cette décision au regard des difficultés relatives de la SPL, son déficit prévisionnel étant limité à 0,4 M€ au titre de l'année 2017, la région a décidé de réviser sa position et de réclamer le remboursement de l'avance. Elle indique avoir émis le titre de recette correspondant.

2.2.2 Le cycle d'exploitation

L'excédent brut d'exploitation

L'excédent brut d'exploitation, notion proche du résultat d'exploitation, permet de mettre en exergue la rentabilité dégagée par une entreprise grâce à son cycle d'exploitation.

Au plan analytique, l'activité de la société est organisée autour de cinq unités économiques : les services du siège et les quatre équipements culturels. A l'exception de l'unité administrative regroupant les services du siège, l'excédent brut d'exploitation des unités opérationnelles, tel qu'il ressort des comptes établis par le commissaire aux comptes, apparaît structurellement positif dans la période 2013-2016 comme le montre le tableau n° 4.

Tableau n° 4 : Excédents brut d'exploitation 2013-2016

	Soldes intermédiaires de gestion SPL RMR				
	2013 (*)	2014	2015	2016	total 2013-2016
EBE de la SPL RMR	175 348	746 895	301 987	121 158	1 345 388
EBE Kélonia	559 294	557 378	490 513	688 940	2 296 125
EBE Madoi	510 701	521 746	503 783	529 189	2 065 419
EBE CDV	372 492	425 051	575 795	318 299	1 691 637
EBE Stella	333 814	480 640	534 218	596 548	1 945 221
EBE siège	-1 600 953	-1 237 920	-1 802 322	-2 011 818	-6 653 014
(*) : exercice de 18 mois					

Source : CRC, d'après les comptes de la SPL.

Cette lecture des résultats internes ne rend qu'imparfaitement compte des performances réelles des unités économiques de la SPL. Ils ne comprennent effectivement pas les frais de siège du fait de l'imputation comptable retenue par la SPL alors que, au titre de 2013-2016, ces derniers sont principalement constitués par des dépenses de personnel, qui représentent dans la période 68 % à 79 % de la totalité des frais de siège.

Afin de clarifier l'analyse, il convient de corriger le calcul de l'excédent brut d'exploitation en intégrant les dépenses du siège après une modification du niveau de leur répartition au sein des unités opérationnelles. En effet, la répartition des frais de siège telle qu'elle est réalisée par la SPL fausse l'appréciation de la performance de chacune des unités économiques. La SPL s'est engagée à se rapprocher de son expert-comptable afin d'ajuster le mode de calcul de l'excédent brut d'exploitation en adoptant une clef de répartition des frais de siège plus juste.

Alors que le poids économique des équipements n'est pas identique, la SPL a retenu une répartition des dépenses de sièges égalitaire de 25 % par équipement, qui repose de surcroît sur une base forfaitaire inchangée de 2 M€.

La correction de l'excédent brut d'exploitation permet de tirer plusieurs enseignements comme le montre le tableau n° 5.

Tableau n° 5 : Excédent brut d'exploitation corrigé et valeur ajoutée pour la période 2013-2016

	Soldes intermédiaires de gestion corrigés				
	2013 (*)	2014	2015	2016	total 2013-2016
valeur ajoutée de la SPL RMR	-819 719	-569 842	137 596	-311 982	-1 563 947
EBE de la SPL RMR	175 348	746 895	301 987	121 158	1 345 388
écart	995 067	1 316 737	164 391	433 140	2 909 335
valeur ajoutée Kélonia	311 924	232 779	344 225	363 218	1 252 146
nouveau EBE corrigé Kélonia (2)	-248 621	159 266	19 179	231 174	160 999
écart	-560 545	-73 513	-325 046	-132 044	-1 091 148
valeur ajoutée Madoi	-503 775	-603 382	-494 131	-552 917	-2 154 205
nouveau EBE corrigé Madoi	167 940	316 763	257 507	266 889	1 009 099
écart	671 715	920 145	751 637	819 807	3 163 304
valeur ajoutée CDV	-46 741	152 539	754 797	438 576	1 299 172
nouveau EBE corrigé CDV	56 672	-1 001	-30 898	-231 931	-207 158
écart	103 412	-153 540	-785 695	-670 507	-1 506 330
valeur ajoutée Stella	-49 661	-40 416	-54 935	-168 022	-313 034
nouveau EBE corrigé Stella	-32 266	208 559	-84 525	-200 723	-108 954
écart	17 395	248 975	-29 590	-32 701	204 080
valeur ajoutée siège	-531 467	-311 362	-412 360	-392 837	-1 648 026
nouveau EBE corrigé siège	231 623	63 308	140 723	55 748	491 403
écart	763 090	374 670	553 084	448 585	2 139 429

(*) : exercice de 18 mois

Source : CRC, d'après les comptes de la SPL.

Les subventions d'exploitation annuelles consenties par l'autorité délégante font plus que couvrir les charges d'exploitation ; elles permettent à l'activité de la SPL d'être systématiquement bénéficiaire. Ce résultat signifie que les subventions d'exploitation octroyées par l'actionnaire majoritaire ont permis de neutraliser le niveau négatif de la valeur ajoutée, de couvrir les dépenses de personnel et de générer un excédent cumulé de 1,2 M€ au titre de la période 2013-2016. En d'autres termes, au cours de cette période, la rentabilité de la SPL est substantiellement liée aux subventions versées.

Le MADOI est l'équipement qui semble présenter la meilleure rentabilité. Au titre de 2016, elle s'élève à 0,27 M€ tandis que les équipements de Kélonia, de la Cité du volcan et de Stella Matutina affichent des niveaux respectifs de 0,23 M€, - 0,23 M€ et - 0,20 M€. En fait, au regard du niveau de sa valeur ajoutée, structurellement négative entre 2013 et 2016, cette rentabilité est artificielle puisque liée à l'importance des subventions perçues. L'établissement du MADOI bénéficie d'un niveau de subvention élevé comparé aux autres établissements. A titre d'illustration, le montant de la subvention par visiteur du MADOI s'élève à 143 € en 2017 contre respectivement 8 €, 10 € et 22 € pour Kélonia, la Cité du volcan et Stella Matutina.

Tableau n° 6 : Montant de la subvention par visiteur

	Subvention comptabilisée rapportée au nombre de visiteurs														
	2013			2014			2015			2016			2017		
	subvention	visiteurs	subvention /visiteurs	subvention	visiteurs	subvention /visiteurs	subvention	visiteurs	subvention /visiteurs	subvention	visiteurs	subvention /visiteurs	subvention	visiteurs	subvention /visiteurs
Kélonia	1 223 310	123 246	10	1 223 310	115 217	11	1 109 987	118 257	9	1 336 634	142 378	9	1 223 310	151 410	8
Madoi	1 282 834	10 613	121	1 414 707	9 269	153	1 350 852	9 867	137	1 554 758	8 442	184	1 572 294	11 000	143
CDV	1 138 875	0		1 489 748	102 061	15	1 098 441	153 067	7	1 254 296	121 141	10	1 148 888	115 003	10
Stella	1 190 401	16 789	71	1 712 894	0		2 081 626	76 329	27	2 804 486	104 357	27	2 508 933	114 655	22
total	4 835 420	150 648	32	5 840 660	226 547	26	5 640 906	357 520	181	6 950 173	376 318	231	6 453 425	392 068	183

Source : CRC, d'après les données SPL.

Les centres de profit

Dans la période 2013-20167, les produits d'exploitation de la SPL s'élèvent à 44,5 M€. Avec un niveau de 30 M€, les subventions octroyées par la région en représentent plus des 2/3. Si, dans la période, leur poids dans les produits d'exploitation diminue, passant de 79 % à 62 %, il reste néanmoins prépondérant.

Tableau n° 7 : Évolution des produits d'exploitation

	SPL RMR en K€										Total CA 2013-2017	% sur la période 2013-2017
	2013	2014	2015	2016	2017 (*)	évolution 2013-2017	% des produits année 2013	% des produits année 2017				
billetterie	677	1 248	2 255	2 164	2 138	216%	11%	20%			8 482	19%
prestations pédagogiques (groupe scolaire)	31	29	36	52	158	417%	0%	2%			306	1%
visites guidées - audio guides	4	15	21	54	11	220%	0%	0%			104	0%
location de salles - prestations marketing	17	24	166	336	464	2595%	0%	4%			1 007	2%
ventes de marchandises (boutiques)	576	690	1 037	1 072	1 199	108%	9%	11%			4 574	10%
autres produits activités annexes	0	0	0	38	15	3247%	0%	0%			54	0%
Produits tirés de l'activité	1 305	2 006	3 515	3 715	3 985	205%	21%	38%			14 526	33%
subventions de la région	5 035	5 841	5 646	6 950	6 453	28%	79%	62%			29 925	67%
Total des produits d'exploitation	6 340	7 847	9 161	10 665	10 438	65%	100%	100%			44 452	100%

(*) : données provisoires

Source : CRC, d'après les comptes de la SPL.

L'objectif de recettes hors subventions de 60 % pour la Cité du volcan et Kélonia n'a jamais été atteint sur la période 2013-2017. Le niveau moyen dans la période 2013-2017 (Kélonia) et 2014-2017 (Cité du volcan) est respectivement de 50 % et 51 %, soit en retrait de 10 et neuf points par rapport à l'objectif.

Le site de Kélonia est le seul site où les produits de la billetterie et de la boutique sont en augmentation constante depuis 2014 comme le montre le tableau ci-après.

Tableau n° 8 : Évolution des produits d'exploitation – Kélonia

	Kélonia en K€									
	2013	2014	2015	2016	2017 (*)	évolution 2013-2017	% des produits année 2013	% des produits année 2017	Total CA 2013-2017	% sur la période 2013-2017
	billetterie	648	605	630	706	826	27%	27%	31%	3 415
prestations pédagogiques (groupe scolaire)	31	29	27	34	12	-61%	1%	0%	133	1%
visites guidées - audio guides	4	3	4	3	5	42%	0%	0%	19	0%
location de salles - prestations marketing	1	4	6	5	6	279%	0%	0%	22	0%
ventes de marchandises (boutiques)	534	423	439	487	587	10%	22%	22%	2 470	20%
autres produits activités annexes	0	0	0	4	5	926%	0%	0%	9	0%
Produits tirés de l'activité	1 218	1 065	1 106	1 239	1 440	18%	50%	54%	6 068	50%
Total des produits d'exploitation	1 223	1 223	1 110	1 337	1 223	0%	50%	46%	6 117	50%
Total des produits d'exploitation	2 441	2 288	2 216	2 576	2 663	9%	100%	100%	12 185	100%

(*) : données provisoires

Source : CRC, d'après les comptes de la SPL.

A la fois un aquarium, un musée, et un centre de recherche, d'intervention et de soins consacré aux tortues marines, Kélonia bénéficie d'un emplacement privilégié en bordure de mer et de route nationale. Avec l'aquarium de La Réunion, c'est l'un des lieux de visite les plus fréquentés de l'île.

A la Cité du volcan, les produits de billetterie sont en baisse constante entre 2015 et 2017 (- 30 %).

Tableau n° 9 : Évolution des produits d'exploitation – Cité du volcan

	CDV en K€									
	2013	2014	2015	2016	2017 (*)	évolution 2015-2017	% des produits année 2015	% des produits année 2017	Total CA 2014-2017	% sur la période 2013-2016
	billetterie	0	620	1 244	942	868	-30%	45%	35%	3 675
prestations pédagogiques (groupe scolaire)	0	0	0	3	25	//	0%	1%	28	0%
visites guidées - audio guides	0	11	12	49	6	-49%	0%	0%	79	1%
location de salles - prestations marketing	0	18	54	19	45	-916%	2%	2%	136	1%
ventes de marchandises (boutiques)	8	214	329	314	364	11%	12%	15%	1 221	12%
autres produits activités annexes	0	0	0	1	10	//	0%	0%	11	0%
Produits tirés de l'activité	8	863	1 640	1 328	1 318	-20%	60%	53%	5 150	51%
Total des produits d'exploitation	1 139	1 490	1 098	1 254	1 149	5%	40%	47%	4 991	49%
Total des produits d'exploitation	1 147	2 353	2 738	2 583	2 467	-10%	100%	100%	10 141	100%

(*) : données provisoires

Source : CRC, d'après les comptes de la SPL.

Cette baisse est plus forte que celle du nombre de visiteurs enregistrée (- 24 %).

Si l'objectif de financement propre du MADOI a été fixé à 40 % sur la période 2013-2017, la chambre souligne que les performances de cet équipement apparaissaient insuffisantes au regard du taux précité, le niveau de recettes, hors subventions, s'élevait en moyenne annuelle à 4 %.

Tableau n° 10 : Évolution des produits d'exploitation – MADOI

	Madoi en K€									Total CA 2013-2017	% sur la période 2013-2017
	2013	2014	2015	2016	2017 (*)	évolution 2013-2017	% des produits année 2013	% des produits année 2017			
billetterie	29	22	24	23	26	-13%	2%	2%	123	2%	
prestations pédagogiques (groupe scolaire)	0	0	0	0	1	//	0%	0%	1	0%	
visites guidées - audio guides	0	0	0	0	0	//	0%	0%	0	0%	
location de salles - prestations marketing	15	2	0	9	0	-100%	1%	0%	26	0%	
ventes de marchandises (boutiques)	14	17	25	0	39	178%	1%	2%	95	1%	
autres produits activités annexes	0	0	0	32	0	//	0%	0%	32	0%	
Produits tirés de l'activité	58	41	49	64	66	14%	4%	4%	279	4%	
Total des produits d'exploitation	1 283	1 415	1 351	1 555	1 572	23%	96%	96%	7 175	96%	
Total des produits d'exploitation	1 341	1 455	1 400	1 619	1 639	22%	104%	100%	7 454	100%	

(*) : données provisoires

Source : Source : CRC, d'après les comptes de la SPL.

La boutique du MADOI est la seule à réaliser un chiffre d'affaires supérieur à celui de la billetterie. Ce montant est faible comparé à celui des boutiques des trois autres sites. Toutefois le « panier » visiteur, c'est-à-dire le montant d'achat réalisé par chaque visiteur à la boutique, est supérieur à celui des autres sites, alors même que la boutique est moins bien achalandée.

La délégation de service public de Stella Matutina, conclue plus tardivement en 2015, ne contient pas d'objectif en termes de financement en fonds propres ; le niveau constaté dans la période 2015-2017 est de 28 %.

Tableau n° 11 : Évolution des produits d'exploitation – Stella Matutina

	Stella en K€									Total CA 2015-2017	% sur la période 2015-2017
	2013	2014	2015	2016	2017 (*)	évolution 2015-2017	% des produits année 2015	% des produits année 2017			
billetterie	0	0	356	494	418	17%	13%	11%	1 268	12%	
prestations pédagogiques (groupe scolaire)	0	0	9	15	120	1214%	0%	3%	144	1%	
visites guidées - audio guides	0	0	4	2	0	0%	0%	0%	7	0%	
location de salles - prestations marketing	0	0	106	302	413	288%	4%	11%	821	8%	
ventes de marchandises (boutiques)	20	37	244	270	208	-15%	9%	6%	722	7%	
autres produits activités annexes	0	0	0	0	1	//	0%	0%	1	0%	
Produits tirés de l'activité	20	37	720	1 083	1 160	61%	26%	32%	2 964	29%	
Total des produits d'exploitation	1 190	1 713	2 082	2 804	2 509	21%	74%	68%	7 395	71%	
Total des produits d'exploitation	1 210	1 750	2 802	3 888	3 669	31%	100%	100%	10 359	100%	

(*) : données provisoires

Source : Source : CRC, d'après les comptes de la SPL.

Stella Matutina est un des sites dégageant des produits de location de salles et des prestations de marketing. Il bénéficie d'infrastructures dédiées telles un auditorium, des jardins thématiques, une terrasse panoramique ainsi que d'un positionnement géographique favorable. Le produit de cette activité est supérieur à celui de la boutique.

Le chiffre d'affaires des boutiques est faible, notamment rapporté au nombre de visiteurs. En 2017, il s'élève en moyenne à 2,10 € et masque d'importantes disparités. Les résultats de la boutique de Stella Matutina laissent présager des marges de progrès.

2.2.3 La fréquentation des sites

Les délégations de service public de chaque équipement prévoient des objectifs en termes de fréquentation des sites.

Kélonia

Kélonia a accueilli 650 508 visiteurs sur la période 2013-2017. Les objectifs contractuels de fréquentation de Kélonia, fixés à 120 000 visiteurs par an pour la période 2013-2016 puis 135 000 visiteurs en 2017 ont été systématiquement atteints, voire dépassés comme le montre le tableau suivant.

Tableau n° 12 : Nombre de visiteurs sur le site de Kélonia

		2013	2014	2015	2016	2017	total période 2013-2017		moyenne période 2013-2017	
							nombre	%	nombre	%
KELONIA	prévisionnelles (1)	120 000	120 000	120 000	120 000	135 000	615 000	100%	123 000	100%
	réalisées (2)	123 246	115 217	118 257	142 378	151 410	650 508	106%	130 102	106%
	écart (2)-(1)	3 246	-4 783	-1 743	22 378	16 410	35 508	6%	7 102	6%

Source : CRC, d'après les données de la SPL.

Ces résultats soulignent le bon niveau de performance de la structure sur ce point. Alors que, dans la période 2013-2017, la fréquentation annuelle moyenne du site de 130 102 visiteurs est supérieure de près de 63 % par rapport à l'objectif de 80 000 visiteurs envisagé lors de la conception de l'équipement, la SPL a revu l'objectif à la hausse.

Le stationnement du site est pourtant saturé près de huit mois par an et son projet d'extension, évoqué depuis 2011, n'a toujours pas été réalisé. D'ailleurs, dans les termes contractuels de la délégation de service public, il est précisé que « Dans l'attente de la réalisation de ces aménagements, il ne semble pas réaliste d'envisager des objectifs supérieurs au maintien de la fréquentation actuelle ». Invitée à engager une réflexion pour adapter le niveau des équipements au volume de fréquentation, la SPL a indiqué que l'extension du parking et du circuit de visite, la construction d'annexes pour l'accueil, la boutique et les restaurants pourraient être achevées d'ici la fin de l'année. Une réflexion portant sur un partenariat avec d'autres structures privées mettant en valeur le milieu marin de l'île a été engagée. La chambre prend acte de ces actions.

La Cité du volcan

La Cité du volcan a accueilli 491 272 visiteurs sur la période 2014-2017 alors qu'il en était attendu 503 000. Ce résultat global proche des objectifs contractuels n'a été atteint que par une fréquentation exceptionnellement élevée en 2015. La Cité du volcan enregistre un tassement du nombre de visiteurs qui est passé de 153 067 en 2015 à 115 003 en 2017 comme le montre le tableau suivant.

Tableau n° 13 : Nombre de visiteurs sur le site de la Cité du volcan

		2013	2014	2015	2016	2017	total période 2014-2017		moyenne période 2014-2017	
							nombre	%	nombre	%
CDV	prévisionnelles (1)	90 000	125 000	130 000	130 000	118 000	503 000	100%	125 750	100%
	réalisées (2)	5 405	102 061	153 067	121 141	115 003	491 272	98%	122 818	98%
	écart (2)-(1)	-84 595	-22 939	23 067	-8 859	-2 997	-11 728	-2%	-2 932	-2%

Source : CRC, d'après les données de la SPL.

La SPL a annoncé la mise en œuvre d'un plan d'action pour dynamiser la fréquentation. Les principales mesures concernent la mise en service de l'Orgue à feu, le développement de la restauration et la gestion locative des espaces.

Stella Matutina

Le musée Stella Matutina a accueilli 295 341 visiteurs sur la période 2015-2017 alors qu'il en était attendu 340 000. Les objectifs annuels n'ont jamais été atteints même si la fréquentation est en augmentation constante depuis sa réouverture comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau n° 14 : Nombre de visiteurs sur le site de Stella Matutina

		2013	2014	2015	2016	2017	total période 2015-2017		moyenne période 2015-2017	
							nombre	%	nombre	%
STELLA	prévisionnelles (1)			100 000	120 000	120 000	340 000	100%	113 333	100%
	réalisées (2)			76 329	104 357	114 655	295 341	87%	98 447	87%
	écart (2)-(1)			-23 671	-15 643	-5 345	-44 659	-13%	-14 886	-13%

Source : CRC, d'après les données de la SPL.

La SPL compte sur l'arrivée d'un nouveau responsable scientifique pour impulser une nouvelle dynamique avec la mise en œuvre de nouveaux projets d'expositions et de manifestations permettant de faire venir un public plus nombreux. Selon la société, ce public bénéficiera d'une offre de services élargie tant au niveau de la restauration que de la boutique. La gestion locative enregistrerait une hausse significative du chiffre d'affaires depuis le début de l'année 2018, sans qu'aucun élément chiffré n'ait été communiqué.

Le MADOI

Le MADOI a accueilli 46 674 visiteurs sur la période 2013-2017 alors qu'il en était attendu 181 000. La fréquentation enregistre un tassement continu, passant de 10 613 visiteurs en 2013 à 8 483 en 2017, comme le retrace le tableau suivant.

Tableau n° 15 : Nombre de visiteurs sur le site du MADOI

		2013	2014	2015	2016	2017	total période 2013-2017		moyenne période 2013-2017	
							nombre	%	nombre	%
MADOI	prévisionnelles (1)	30 000	40 000	50 000	50 000	11 000	181 000	100%	36 200	100%
	réalisées (2)	10 613	9 269	9 867	8 442	8 483	46 674	26%	9 335	26%
	écart (2)-(1)	-19 387	-30 731	-40 133	-41 558	-2 517	-134 326	-74%	-26 865	-74%

Source : CRC, d'après les données de la SPL.

Une partie des causes de ce résultat est plutôt à rechercher dans l'établissement d'objectifs annuels particulièrement optimistes au regard des contraintes de fonctionnement de l'équipement : le poids important du public scolaire qui représente un tiers des visiteurs dans la période 2014 à 2016 ; la capacité d'accueil du site qui est limitée à 30 visiteurs simultanés compte tenu d'une surface d'exposition de 200 m² ; le délai nécessaire au montage et démontage des expositions qui a représenté par exemple en 2016 deux mois et demi de fermeture, du 15 juillet au 30 septembre. La mise en place d'une grille tarifaire alors que l'entrée du musée était gratuite lorsqu'il était géré en régie pourrait également expliquer la baisse de fréquentation.

La SPL a attendu quatre années pour adapter son objectif de fréquentation. En 2017, il a été fixé à 11 000 visiteurs par an au lieu de 50 000 les deux années précédentes soit à un niveau cinq fois moindre. Selon la chambre, fixer un objectif proche de la réalité n'incite pas l'exploitant à déployer des efforts pour attirer du public dans la mesure où il est assuré de recevoir une subvention d'équilibre.

En tout état de cause, avec moins de 10 000 visiteurs en moyenne annuelle, ce résultat apparaît décevant non seulement au regard des objectifs contractuels mais surtout des résultats passés. En 2011, le nombre de visiteurs s'était en effet élevé à 17 000. La gestion de cet équipement par la SPL, à l'aune de cet indicateur, apparaît moins performante que lorsqu'elle l'était en régie, alors que ce musée jouit d'un emplacement attractif en étant situé sur le domaine de Maison Rouge.

La SPL estime que la transformation du MADDOI en « musée des arts décoratifs et du design de l'océan Indien » (MADDOI) avec concomitamment en mai 2018 l'inauguration d'une annexe, située dans la Villa de la région, rue de Paris à Saint-Denis, dynamisera la fréquentation du musée et apportera davantage de visibilité aux collections. Cet espace permettra d'étendre la surface d'exposition du MADDOI, de présenter une programmation plus enrichie, d'accroître le chiffre d'affaires grâce à une seconde boutique. Sur le site de Maison Rouge à Saint-Louis, il est envisagé d'augmenter la capacité d'accueil du musée jusqu'à 60 visiteurs simultanés, sous réserve d'obtenir l'aval de la commission de sécurité, hygiène et accessibilité. La chambre prend acte de l'ensemble de ces initiatives.

CONCLUSION

Depuis sa création, le fonctionnement de la SPL, malgré sa forme juridique et son régime de droit privé, s'apparente davantage à celui d'une régie de la région qu'à celui d'une société publique locale. La prépondérance de la région dans les choix stratégiques de gestion, la faible implication des actionnaires ultra-minoritaires, la fragilité du contrôle analogue, les modalités de son financement, ou encore l'absence de risque financier pour le délégataire dans l'exécution des prestations qui lui sont confiées, illustrent sa dépendance vis-à-vis de son actionnaire majoritaire et participent à ce constat.

Cette situation génère des risques juridiques dont la SPL et ses actionnaires ne semblent pas avoir pris la mesure. Par ailleurs, l'objectif de gestion moderne et efficace, affiché lors de la création de la SPL, peine à être atteint. Depuis 2013, par une insuffisance d'anticipation et de stratégie adaptée, la société a supporté, via la région, des choix de gestion pour un surcoût estimé à 3,3 M. Les résultats en termes de fréquentation apparaissent mitigés.

Face à ce constat, la collectivité aurait pu s'interroger sur la pertinence de conserver la SPL en tant qu'outil pour assurer la gestion de ses équipements culturels et envisager de recourir à des outils de gestion alternatifs.

Une internalisation de la gestion des musées par leur propriétaire, soit en régie directe, soit par un établissement public local, constituait une première possibilité. Ce choix, cohérent

avec les relations actuelles, lui aurait permis de simplifier sa gestion en évitant le recours à des procédures lourdes, comme le contrat de délégation de service public ou de prestation de services et de renforcer le contrôle des performances de l'activité sans faire intervenir un intermédiaire.

La création d'un établissement public de coopération culturelle (EPCC) pouvait être envisagée à l'identique de ce qui se pratique sur d'autres territoires ultra-marins. Cette formule permet à plusieurs collectivités territoriales et établissements publics locaux d'individualiser la gestion d'un service public culturel relevant de leur compétence respective par la création d'un établissement public dédié¹³. Selon le rapport sur les établissements publics de coopération culturelle de l'inspection générale des affaires culturelles de juin 2010, il était indiqué qu'un établissement pouvait gérer plusieurs structures culturelles de catégories différentes¹⁴. Il en préconise le recours pour gérer des musées « quand leur rayonnement dépasse celui de la ville ou de l'agglomération » - ce que les musées régionaux sont.

La région reconnaît que la mise en place de la SPL a connu des difficultés et a conduit à une « performance économique moindre » que celle attendue ; elle considère cependant que la SPL constitue l'outil adéquat pour l'avenir et qu'il faut en consolider le fonctionnement et le positionnement en corrigeant l'ensemble des dysfonctionnements relevés. Des travaux et des actions ont été entrepris pour redynamiser la fréquentation des équipements et améliorer la gestion. Des rapprochements avec d'autres acteurs privés ou publics sont en projet.

Le département de La Réunion a initié en 2017 le processus de création d'une société publique locale « Culture » destinée à gérer onze de ses équipements¹⁵. Il détiendra 95 % du capital de cette société. A l'occasion de ce processus, la région et le département ont acté du principe de participations croisées à hauteur de 5 % du capital dans leurs SPL respectives. La gestion de l'ensemble des équipements par une seule structure pourrait, selon la chambre, être une perspective à envisager dans un environnement contraint des finances publiques.

¹³Article L. 1412-3 du code général des collectivités territoriales.

¹⁴Par exemple, un site archéologique et un musée.

¹⁵ Le musée Léon Dierx, le musée de Villèle, le musée d'histoire naturelle, l'Artothèque, la Bibliothèque départementale, l'Iconothèque historique de l'Océan indien, le Lazaret, le musée du Sel, les Salines, le Jardin botanique, la boutique et les espaces de location de l'antenne du département à Paris.

Annexe : réponse