



# RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

## ASSOCIATION GERS DÉVELOPPEMENT (Gers)

Exercices 2012 à 2017



## TABLE DES MATIÈRES

<b>SYNTHÈSE.....</b>	<b>4</b>
<b>RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>6</b>
<b>1. PRÉSENTATION DE GERS DÉVELOPPEMENT .....</b>	<b>7</b>
1.1. Le cadre de l'action économique dans le Gers .....	7
1.1.1. Le contexte socio-économique d'un territoire « hyper-rural » .....	7
1.1.2. L'évolution du contexte institutionnel .....	8
1.2. La création d'un guichet unique pour le développement économique du territoire ..	9
1.2.1. Une agence à vocation départementale.....	9
1.2.2. L'évolution de ses missions .....	10
1.2.3. L'évolution de ses membres et de ses partenaires .....	11
<b>2. L'AUTONOMIE DE L'ASSOCIATION.....</b>	<b>13</b>
2.1. Une gouvernance dirigée par la CCI .....	13
2.1.1. Le fonctionnement des instances décisionnelles.....	13
2.1.2. La présidence de l'association .....	15
2.2. Un financement dépendant du public et principalement de la CCI.....	16
2.3. Un fonctionnement porté par la CCI .....	19
2.4. Des actions confondues avec la CCI .....	20
2.5. Une autonomie à réaffirmer .....	22
<b>3. L'ÉVALUATION DES ACTIONS.....</b>	<b>23</b>
3.1. Les conditions d'exécution des missions.....	23
3.2. Les résultats des actions de soutien aux entreprises .....	24
3.3. L'exploitation de la pépinière d'entreprises .....	26
3.3.1. Une activité en développement.....	26
3.3.2. La gestion du bâtiment.....	26
<b>4. L'ANALYSE FINANCIÈRE DE L'AGENCE.....</b>	<b>27</b>
4.1. Le compte de résultat .....	28
4.1.1. Des produits essentiellement constitués de subventions publiques .....	29
4.1.2. Des charges essentiellement composées de dépenses de personnel .....	29
4.2. Le bilan .....	30
<b>5. L'APPLICATION DU DROIT DE LA COMMANDE PUBLIQUE.....</b>	<b>32</b>
<b>GLOSSAIRE.....</b>	<b>33</b>
<b>Réponses aux observations définitives.....</b>	<b>35</b>

## SYNTHÈSE

Le contrôle des comptes et de la gestion de l'agence Gers Développement a porté sur les exercices 2012 à 2017. La chambre a examiné la gouvernance, l'activité de l'établissement, et sa situation financière.

La création de l'agence Gers Développement en décembre 2010, sous la forme associative, résulte de l'initiative conjointe de la chambre de commerce et d'industrie (CCI) et du département du Gers, qui souhaitaient regrouper au sein d'une même structure leurs actions de promotion économique territoriale, de prospection et d'accueil d'investisseurs, et d'accompagnement des porteurs de projets industriels.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi NOTRe du 7 août 2015, les départements ne peuvent plus intervenir dans le domaine du développement économique. L'action de l'agence doit désormais s'intégrer dans un nouveau paysage dont l'équilibre n'est pas encore stabilisé entre d'une part, la région Occitanie et son agence de développement économique Ad'Occ et d'autre part, le niveau intercommunal qui doit trouver les moyens pour assumer sa mission. L'agence s'est ainsi progressivement positionnée comme l'interlocuteur privilégié des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), en élargissant ses missions et sa composition.

Par ailleurs, la forte intrication avec la chambre de commerce et d'industrie du Gers, que ce soit sur le plan de la gouvernance et du financement qui lui est corollaire, ou encore dans le fonctionnement et l'accomplissement des missions de l'agence, ont largement entamé le principe d'autonomie de l'association. Pour le réaffirmer, l'agence doit redéfinir les modalités juridiques de son partenariat avec la CCI.

Enfin, il ne s'agit pas pour la chambre de remettre en question la légitimité de l'agence, ni son efficacité en termes d'ingénierie de projets ou d'accompagnement d'entreprises, mais de relever, outre la forte porosité avec la CCI déjà évoquée, l'absence des outils nécessaires pour parvenir à une évaluation objective des résultats obtenus. C'est ce défaut de justification suffisante de l'efficacité et de l'efficience de son action que la chambre relève.

La situation financière de l'agence s'est bien améliorée depuis 2012. Sa structure financière est caractérisée par une forte dépendance aux subventions publiques, et par des dépenses de fonctionnement essentiellement composées de charges de personnel. C'est essentiellement la baisse de ces dernières qui lui a permis de retrouver un résultat excédentaire et de résorber son report à nouveau déficitaire. Son fonds de roulement est ainsi passé de 23 000 € en 2012 à 163 000 € en 2017. Cette situation pose la question de l'utilisation par l'agence de ces marges de manœuvre nouvelles.

## RECOMMANDATIONS

1. Modifier les statuts afin d'une part, de ne pas réserver l'éligibilité à la présidence à la seule chambre de commerce et d'industrie et, d'autre part, de se prémunir expressément de tout cumul de fonction par une même personne physique entre présidence de l'agence et présidence d'un membre de droit. *Non mise en œuvre.*

2. Veiller à ce que les règles de délégation de signature ne placent pas les intéressés dans des situations de conflit d'intérêt. *Non mise en œuvre.*

3. Redéfinir les modalités juridiques du partenariat passé avec la chambre de commerce et d'industrie. *Non mise en œuvre.*

4. Mettre en place une comptabilité analytique retenant des valeurs cibles par mission, en vue d'évaluer les actions conduites. *Non mise en œuvre.*

5. Réactualiser la convention d'occupation portant sur le bâtiment Innoparc, afin de prendre en compte son caractère désormais onéreux et d'encadrer les modalités d'encaissement des recettes tirées de la pépinière d'entreprises. *Non mise en œuvre.*

Les recommandations et rappels au respect des lois et règlements formulés ci-dessus ne sont fondés que sur une partie des observations émises par la chambre. Les destinataires du présent rapport sont donc invités à tenir compte des recommandations, mais aussi de l'ensemble des observations détaillées par ailleurs dans le corps du rapport et dans sa synthèse.

Au stade du rapport d'observations définitives, le degré de mise en œuvre de chaque recommandation est coté en application du guide de la Cour des comptes d'octobre 2017 :

- Non mise en œuvre : pour les recommandations n'ayant donné lieu à aucune mise en œuvre ; pour les recommandations ayant donné lieu à une mise en œuvre très incomplète après plusieurs suivis ; quand l'administration concernée s'en tient à prendre acte de la recommandation formulée.
- Mise en œuvre en cours : pour les processus de réflexion ou les mises en œuvre engagées.
- Mise en œuvre incomplète : quand la mise en œuvre n'a concerné qu'une seule partie de la recommandation ; pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours n'a pas abouti dans le temps à une mise en œuvre totale.
- Totalement mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours a abouti à une mise en œuvre complète ; lorsque la mise en œuvre incomplète a abouti à une mise en œuvre totale.
- Devenue sans objet : pour les recommandations devenues obsolètes ou pour lesquelles le suivi s'avère inopérant.
- Refus de mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles un refus délibéré de mise en œuvre est exprimé.

## INTRODUCTION

*Aux termes de l'article L. 211-3 du code des juridictions financières « Par ses contrôles, la chambre régionale des comptes contrôle les comptes et procède à un examen de la gestion. Elle vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et dépenses décrites dans les comptabilités des organismes relevant de sa compétence. Elle s'assure de l'emploi régulier des crédits, fonds et valeurs. L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».*

Le contrôle des comptes et de la gestion de l'agence Gers Développement a été ouvert le 15 janvier 2018 par lettre du président de la chambre adressée à M. Rémi Branet, président en fonctions. Un courrier a également été adressé le 23 janvier 2018 à M. Michel Doligé, précédent président.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu avec M. Rémi Branet le 25 avril 2018, et avec M. Michel Doligé le 26 avril 2018.

Lors de sa séance du 23 mai 2018, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été transmises à M. Rémi Branet. M. Michel Doligé, en qualité de président précédent, en a également été destinataire pour la partie afférente à sa gestion. Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 2 octobre 2018, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

## 1. PRÉSENTATION DE GERS DÉVELOPPEMENT

La création de l'agence Gers Développement en décembre 2010, sous la forme associative, résulte de l'initiative conjointe de la chambre de commerce et d'industrie (CCI) et du département du Gers, qui souhaitaient regrouper au sein d'une même structure leurs actions de promotion économique territoriale, de prospection et d'accueil d'investisseurs, et d'accompagnement des porteurs de projets industriels.

Succédant au centre européen d'entreprise et d'innovation (CEEI)<sup>1</sup> Gers Gascogne, structure portée par la CCI depuis sa création en 1998<sup>2</sup>, l'agence compte aujourd'hui dans ses membres la quasi-totalité des EPCI du département.

### 1.1. Le cadre de l'action économique dans le Gers

La présentation de l'action économique dans le Gers est un préalable nécessaire pour appréhender le positionnement et les enjeux stratégiques de l'agence.

Celle-ci intervient dans un territoire qualifié d'« hyper-rural »<sup>3</sup> caractérisée par des services publics dédiés au développement économique peu nombreux et différemment structurés.

#### 1.1.1. Le contexte socio-économique d'un territoire « hyper-rural »

Le territoire du Gers est l'un des plus vastes de la région Occitanie, mais aussi l'un des moins peuplés<sup>4</sup>.

Le département est marqué par un taux de chômage inférieur de 2,1 points à celui de la moyenne régionale, en raison notamment de sa vocation agricole. Il connaît effectivement la plus forte proportion d'établissements agricoles du pays<sup>5</sup> et un emploi industriel qui se maintient grâce aux secteurs de l'agroalimentaire et du transport.

Ces deux secteurs constituent les piliers du développement économique du département, notamment celui de l'aéronautique qui est concerné par une trentaine d'entreprises implantées dans les zones d'activité près de la route nationale (RN) 124. L'agroalimentaire représente 12 % des emplois, contre 3,7 % pour la région Occitanie, lesquels se répartissent entre différentes filières, dont celle croissante de l'agriculture biologique qui fait du Gers la première place nationale en grandes cultures biologiques.

Les dynamiques de développement sont néanmoins contrastées. Elles se répartissent globalement en deux zones : d'une part, l'aire urbaine d'Auch et les bassins d'emploi limitrophes de la Haute-Garonne, dont la population augmente par l'attractivité économique de la métropole toulousaine ; d'autre part, les territoires hyper-ruraux de l'ouest et du sud marqués par une forte diminution de leur population et la raréfaction des projets de développement endogène.

---

<sup>1</sup> L'agence a renoncé au label européen CEEI en 2015 parce qu'il n'apportait plus de valeur ajoutée pour la conduite des missions de l'agence. Le label lui a entre autre permis de concevoir et initier le programme « soho-solo » en 2005.

<sup>2</sup> Le CEEI provenant d'une transformation de l'association pour le développement industriel du Gers (ADIGE) créée en 1993.

<sup>3</sup> En référence au rapport établi par le sénateur Alain Bertrand en juillet 2014.

<sup>4</sup> La population en 2014 était de 190 625 habitants, pour une densité de 30 habitants au km<sup>2</sup> (source : Insee).

<sup>5</sup> 40 % des établissements actifs dans le Gers relève du secteur d'activité agricole.

L'objectif de l'agence Gers Développement est de répondre à cet enjeu territorial en centrant plutôt son action sur les deux secteurs économiques porteurs d'emplois.

### 1.1.2. L'évolution du contexte institutionnel

Les services dédiés au développement économique et à la gestion de la compétence économie étaient encore peu nombreux sur le territoire lorsque l'association est devenue fin 2010 l'agence Gers Développement.

Au regard des différences de bassin, et de l'emplacement existant des zones d'activité d'intérêt communautaire, l'exercice de la compétence économie s'est développé de manière très hétérogène sur le territoire. La majorité des EPCI, située en zone rurale, n'a pas eu les ressources suffisantes pour exercer cette compétence.

Par ailleurs, depuis l'entrée en vigueur de la loi NOTRe du 7 août 2015, les départements ne peuvent plus intervenir dans le domaine du développement économique, qui repose désormais sur les niveaux régional et intercommunal considérés comme les plus adaptés pour engager une action coordonnée.

L'agence Gers Développement doit désormais s'intégrer dans un nouveau paysage dont l'équilibre n'est pas encore stabilisé :

- la grande région Occitanie, issue de la fusion des deux anciennes régions, qui s'affiche comme le chef de file du développement économique régional, en définissant la politique prescriptive avec le SRDEII<sup>6</sup> et en gérant les régimes d'aides aux entreprises. Elle affiche sa présence physique via les Maisons de la région qui regroupent en un même lieu tous les services régionaux déjà présents sur le territoire. Depuis début 2018, la CCI du Gers accueille la Maison de la région, dans ses locaux à Auch ;
- l'agence régionale de développement économique Ad'Occ, bras armé de la région, issue de la fusion de six agences des anciennes régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées<sup>7</sup>. Elle déploie des antennes dans les départements via les Maisons de la région ;
- les EPCI, désormais seuls compétents pour les aides à l'immobilier d'entreprises, dont la compétence développement économique est renforcée, et qui doivent trouver les moyens pour assumer cette mission ;
- les réseaux consulaires, dont en premier lieu les chambres départementale et régionale de commerce et d'industrie.

Selon l'agence, « cette période d'instabilité et de mutation est source d'inquiétudes et de questionnements pour tous les acteurs, qui peuvent s'interroger sur la pertinence de conserver une agence départementale. Pourtant l'échelon départemental est plus que légitime dans le contexte d'une immense région qui éloigne encore plus les EPCI du centre de décision régional, et pour conserver une dynamique cohérente de développement à l'échelle du département, qui évite les prises de position partisans et les velléités de concurrence des territoires ».

Enfin, il n'existe pas de statut légal qui définit spécifiquement les agences de développement économique. Elles assurent des fonctions très variées selon la répartition des

<sup>6</sup> Schéma régional de développement économique d'innovation et d'internationalisation.

<sup>7</sup> Fusion de Sud de France Développement, Invest Sud de France, Transferts, LR SET et Synergies, Madeeli.



missions effectuées avec les autres acteurs, notamment les chambres consulaires, et selon la stratégie économique du ou des financeurs.

La fédération des agences de développement et des comités d'expansion économique<sup>8</sup> a toutefois distingué deux grandes catégories de missions :

- les actions en direction des territoires portant sur la stratégie et le conseil aux collectivités territoriales, sur l'accueil des entreprises en faveur de l'emploi et de l'insertion, et sur la promotion et la communication en faveur des territoires ;
- les actions en faveur des entreprises portant sur leur prospection, l'appui à leur création et à leur développement, la recherche d'investisseurs, l'appui à l'innovation, et enfin l'accompagnement des mutations économiques.

C'est dans ces contextes juridique et institutionnel caractérisés par un difficile positionnement du niveau territorial à l'égard du développement économique, que s'intègre l'agence Gers Développement.

## **1.2. La création d'un guichet unique pour le développement économique du territoire**

### **1.2.1. Une agence à vocation départementale**

Succédant au CEEI, les compétences de l'agence se limitaient initialement à l'animation d'une pépinière d'entreprises et à son hébergement, et au conseil aux créateurs d'entreprises. La fragilité du tissu économique du Gers a conduit la CCI, le conseil départemental et neuf EPCI à repositionner l'association en agence de développement économique. Ces derniers ont signé le 10 décembre 2010 une convention pour la promotion économique du Gers, acte fondateur de l'agence.

Cette convention a engendré une modification statutaire, le 6 mai 2011, relative à une nouvelle dénomination et aux missions de l'agence.

Elle s'inscrit dans le cadre juridique de l'article 49 de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999, qui dispose que les comités d'expansion, les agences de développement économique et les associations de la loi du 1<sup>er</sup> janvier 1901, créées à l'initiative des collectivités territoriales, peuvent les assister dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs stratégies de développement économique. Ces agences interviennent pour le compte de leurs membres dans le cadre d'un intérêt public local.

Contrairement à la plupart des départements où coexistaient avant la loi NOTRe des agences de développement et des chambres consulaires, ce qui entraînait souvent une forme de concurrence et des doublons, la CCI et le conseil départemental du Gers ont cherché, dans le cas présent, à regrouper l'ensemble des actions de promotion économique et d'accompagnement des entrepreneurs et des porteurs de projets industriels et du tertiaire supérieur, au sein d'un seul guichet départemental.

---

<sup>8</sup> L'agence Gers Développement n'a pas souhaité adhérer à la fédération des agences et des comités d'expansion économiques (CNER).

## 1.2.2. L'évolution de ses missions

Dans la convention d'objectifs du 31 janvier 2011, conclue pour la période 2011-2014 et reconduite pour la période 2015-2017, la CCI lui a fixé les objectifs suivants :

- le soutien aux entreprises et aux filières du territoire<sup>9</sup> dans les secteurs de l'industrie, des services à l'industrie, et du tertiaire supérieur, dont les entrepreneurs d'internet ; pour les autres secteurs économiques, cette mission est assurée par la CCI du Gers ;
- la prospection et la commercialisation des zones d'activités d'intérêt régional et départemental, cette mission recouvrant l'ensemble des actions conduites dans le but de trouver des porteurs de projet en vue de leur installation ;
- l'animation des pépinières et des outils collectifs d'accueil pour les entreprises, cette mission donnant lieu à une convention d'objectifs spécifique<sup>10</sup> concernant la pépinière d'entreprises d'Auch.

Les conventions d'objectifs passées avec le conseil départemental du Gers, entre 2011 et 2015, reprennent les objectifs suivants :

« Elle accompagnera également tous les porteurs de projets économiques (guichet unique d'accueil des investisseurs, entreprises, créateurs) et assurera l'animation économique territoriale, notamment en relais des pôles de compétitivité (...). Elle sera à ce titre l'interlocuteur départemental direct de l'agence de développement de la région et sera signataire des chartes de partenariat entre l'agence régionale (...) et les agences de développement des départements (de la région) (...).

Le département prend acte que l'association a pour objet l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des actions relatives au soutien aux entreprises et aux filières du territoire, à la prospection et à la commercialisation des principaux parcs et zones d'activités du département, à l'animation des pépinières d'entreprises départementales et des outils locaux d'accueil d'entreprises (hôtels d'entreprises...). Ces actions permettront de créer les conditions favorables pour que les entreprises s'implantent et/ou se développent sur le territoire ; faire connaître l'environnement offert aux entreprises dans le département ; favoriser l'implantation d'entreprises (développement exogène) ; accompagner le développement des entreprises déjà implantées (développement endogène), en relation avec les communes, les EPCI concernés et les structures représentatives des pays ; développer le rayonnement et l'influence du département ; favoriser l'émergence de nouvelles activités créatrices d'emploi »<sup>11</sup>.

Dans l'exercice de ses missions, l'agence s'est progressivement positionnée comme l'interlocuteur privilégié des EPCI, que ce soit pour répondre aux sollicitations des entreprises (analyse de la viabilité économique d'un projet, recherche de partenaires ou prestataires, recherche de financements...) ou pour accompagner les EPCI dans leur réflexion en matière de stratégie territoriale, en particulier pour l'aménagement de zones d'activités et les projets d'immobilier

<sup>9</sup> Soit l'accompagnement à la création d'entreprise, l'appui aux projets de développement, l'incitation à innover, l'aide aux entreprises en difficulté et la participation à des instances de pilotage et d'animation.

<sup>10</sup> Convention entre la CCI et l'agence du 26 juin 2012.

<sup>11</sup> Convention d'objectifs 2014-2015 conclue entre l'agence GD et le département du 15 juillet 2014.

d'entreprises<sup>12</sup>, alors même que cette mission ne figurait pas expressément dans la modification statutaire de 2011.

Les nouveaux statuts, votés le 12 mars 2018, ont pris en compte cette évolution vers une mission d'appui-conseil aux EPCI. Désormais, l'agence Gers Développement se donne pour objet « l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi d'actions utiles au développement économique du Gers au travers de l'accompagnement des créateurs et PME (dans le domaine de l'industrie, du commerce, de l'artisanat, des services et de l'agriculture), le soutien à l'innovation, la promotion du territoire, l'accueil des investisseurs et l'appui-conseil aux EPCI dans leurs missions de développement économique. Et plus généralement, la conception et la mise en œuvre d'action structurante dans l'un des domaines cités précédemment »<sup>13</sup>.

Le développement de cette expertise en matière d'ingénierie économique territoriale a donné lieu au recrutement, en mars 2018, d'un chargé de mission dédié à ce champ de compétence.

Les missions de l'agence se sont donc élargies depuis sa création en 2011. La répartition des missions est évoquée plus bas (point 2.4). Au demeurant, si la logique du guichet unique départemental prédomine, la chambre observe qu'elle s'est faite au détriment d'une correcte lisibilité avec les prérogatives qui relèvent encore de la CCI en matière d'appui aux entreprises.

### **1.2.3. L'évolution de ses membres et de ses partenaires**

En 2018, l'agence regroupait 19 membres, dont 15 membres de droit.

Les membres de l'association sont répartis entre :

- les membres de droit, c'est-à-dire les organismes publics financeurs de la structure : la CCI, le département du Gers jusqu'en 2015, et les EPCI du département ;
- les membres actifs, c'est-à-dire les personnes physiques ou morales, publiques ou privées, agréées par le conseil d'administration et à jour de leurs cotisations. Ils ont voix délibérative ;
- les membres associés, c'est-à-dire les personnes physiques ou morales, publiques ou privées intéressées à la réalisation de l'objet de l'association.

---

<sup>12</sup> L'agence n'a pas vocation à se substituer à un cabinet conseil privé mais peut apporter un premier niveau d'analyse, faire des préconisations et assurer le suivi des actions. Elle peut notamment apporter aux EPCI une analyse synthétique et objective des forces et des faiblesses de leur territoire sur le plan économique ; leur donner un appui-conseil sur des projets de développement économique (exemple : animation et structuration de filières), et les accompagner dans la mise en œuvre de projets immobiliers d'entreprise (reconversion de bâtiments, hôtels d'entreprise, ateliers relais...) et lors d'une demande d'aide à l'immobilier d'une PME locale en développement ou d'un projet d'installation.

<sup>13</sup> Article 2 des statuts votés le 12 mars 2018.

**Tableau 1 : Les membres de l'association depuis 2012**

2012	2013	2014-2015	2016-2017	2018
<b>Membres fondateurs</b>				<b>Membres de droit</b>
CCI du Gers	CCI du Gers	CCI du Gers	CCI du Gers	CCI du Gers
Département du Gers	Département du Gers	Département du Gers	Département du Gers	CA Grand Auch
CA Grand Auch Ag.	CA Grand Auch Ag.	CA Grand Auch Ag.	CA Grand Auch Ag.	Ag.Coeur de Gasc.
CC Gascogne Toul.	CC Gascogne Toul.	CC Gascogne Toul.	CC Gascogne Toul.	CC Gascogne Toul.
CC Lomagne Gers.	CC Lomagne Gers.	CC Lomagne Gers.	CC Lomagne Gers.	CC Lomagne Gers.
CC Arrats Gimone	CC Arrats Gimone	CC Arrats Gimone	CC Arrats Gimone	CC Arrats Gimone
CC Cœur de Gascogne	CC Cœur de Gascogne	CC Cœur de Gascogne	CC Cœur de Gascogne	
CC Val de Gers	CC Val de Gers	CC Val de Gers	CC Val de Gers	CC Val de Gers
CC Bas Armagnac	CC Bas Armagnac	CC Bas Armagnac	CC Bas Armagnac	CC Bas Armagnac
CC Vals et Vill.en Ast.	CC Vals et Vill.en Ast.	CC Astarac Arros en G.	CC Astarac Arros en G.	CC Astarac Arros en G.
CC du Savès		CC du Savès	CC du Savès	CC du Savès
CC La Ténarèze	CC La Ténarèze	CC La Ténarèze	CC La Ténarèze	CC La Ténarèze
CC Monts et Vallées de l'Ad.	CC Monts et Vallées de l'Ad.		CC Armagnac Adour	CC Armagnac Adour
			CC Grand Armagnac	CC Grand Armagnac
			CC Bastides de L.	CC Bastides de L.
			CC Cœur d'Astarac en G.	CC Cœur d'Astar. en G.
			CC Artagnan en Fezen.	CC Artagnan en Fezen.
<b>Membres adhérents</b>				<b>Membres actifs</b>
EDF	EDF	EDF	EDF	EDF
Ville d'Eauze	Ville d'Eauze			Chambre métiers et art.
				Chambre d'agriculture
				<b>Membre associé</b>
				Département du Gers
<b>15</b>	<b>14</b>	<b>13</b>	<b>18</b>	<b>19</b>

Source : données de l'agence Gers Développement

La catégorie de membre associé a été créée par les nouveaux statuts votés le 12 mars 2018. Les membres associés sont conviés aux assemblées générales, sans voix délibératives, et ne sont pas redevables de cotisations.

Les statuts antérieurs distinguaient uniquement les membres fondateurs, qui correspondaient aux actuels membres de droit, et les membres adhérents, lesquels devaient être acceptés par le conseil d'administration, mais avaient voix délibérative. Cette nouvelle catégorie de membre associé devrait inciter les différents partenaires<sup>14</sup> de l'agence à adhérer à l'association. A ce jour, seul le département du Gers est membre associé. En effet, suite à la perte de sa compétence économique consécutive à la loi NOTRe, le département n'est plus membre de droit et ne verse plus de participation financière à l'agence depuis 2016.

Il continue à mettre à sa disposition le bâtiment Innoparc, qui accueille la pépinière d'entreprises et les chargés de mission de l'agence<sup>15</sup>. Cette mise à disposition, qui était gratuite jusqu'en 2017, sera désormais payante à compter de 2018. La convention d'occupation devra donc être réactualisée.

Enfin, la chambre observe que la région n'est pas membre de l'agence alors que, par ailleurs, l'agence est liée à la région Occitanie par des conventions de subventionnement, et à l'agence régionale de développement par une charte de partenariat.

<sup>14</sup> La région Occitanie, l'agence Madeeli, le réseau pour innover en Midi Pyrénées (RDTi), BPI France, MP Croissance, CRITT, Pôles de Compétitivité, DRAAF, URSCOP, Réseau Entreprendre, Area, Interbio, CMA du Gers, CA du Gers, Aerospace Valley, AgriSudOuest Innovation).

<sup>15</sup> Selon l'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques, « toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique (...) donne lieu au paiement d'une redevance sauf (...) (...) l'autorisation d'occupation ou d'utilisation du domaine public peut être délivrée gratuitement aux associations à but non lucratif qui concourent à la satisfaction d'un intérêt général (...) ».

---

## **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

Initialement créée par la CCI et le département pour mutualiser leurs actions en faveur du développement économique du Gers, l'agence Gers Développement a progressivement élargi ses missions et ses membres, en fédérant la quasi-totalité des intercommunalités du territoire ainsi que les autres chambres consulaires.

Suite aux réorganisations institutionnelles consécutives à la loi NOTRe de 2015, qui a retiré la compétence développement économique aux départements pour la faire reposer sur les niveaux régional et intercommunal, le département du Gers s'est retiré de l'association en tant que membre de droit, mais il y demeure encore en tant que membre associé.

L'agence Gers Développement, qui apparaît comme le guichet unique départemental du développement économique, doit désormais s'intégrer dans un nouveau paysage dont l'équilibre n'est pas encore stabilisé entre le conseil régional d'Occitanie, sa politique régionale (définie dans les SRDEII<sup>16</sup>) et son agence de développement économique Ad'Occ, les intercommunalités, seules compétentes désormais pour les aides à l'immobilier d'entreprise, et les réseaux consulaires.

## **2. L'AUTONOMIE DE L'ASSOCIATION**

Selon la chambre, les modalités d'implication de la CCI dans le fonctionnement de l'agence sont de nature à remettre en cause le principe d'autonomie qui définit le statut associatif.

### **2.1. Une gouvernance dirigée par la CCI**

#### **2.1.1. Le fonctionnement des instances décisionnelles**

Les organes décisionnels de l'association sont l'assemblée générale (membres de droit, actifs et associés), et le conseil d'administration lui-même composé d'administrateurs de droit (qui sont des personnes morales, membres de droit) et d'administrateurs élus par l'assemblée générale.

Les missions des organes de direction de l'agence sont conformes aux dispositions prévues pour les associations régies par la loi de 1901. L'assemblée générale ordinaire délibère sur le rapport moral du président, sur le rapport financier du trésorier et vote le budget. Le conseil d'administration gère l'association, élabore le budget et détermine le programme d'activité. Il est informé des programmes d'action mis en œuvre par le bureau.

Les membres du bureau sont élus parmi les administrateurs de droit du conseil d'administration pour occuper les fonctions de président, de vice-présidents, de trésorier et de secrétaire. Le président du conseil d'administration est également président de l'association. Les administrateurs élus, en l'occurrence les représentants de la chambre des métiers et de l'artisanat et ceux de la chambre d'agriculture, sont inéligibles au bureau.

---

<sup>16</sup> Schéma régional de développement économique d'innovation et d'internationalisation.

**Tableau 2 : Répartition des fonctions du bureau de l'association depuis 2012**

	CA du 4 juillet 2011	CA du 8 juillet 2014	CA du 3 juillet 2017
Président	CCI	CCI	CCI
Vice-prés.	Département	Département	Département
Secrétaire	Département	Département	Département
Trésorier	CC Gascogne-Toul.	CA Grand Auch	CA Grand Auch
Trésorier adj.	CA Grand Auch	CC Coteaux Arrats	CC Coteaux Arrats

Source : données de l'agence Gers Développement

Les réunions des organes de l'association présentent une périodicité conforme aux statuts, c'est-à-dire pour le conseil d'administration comme pour l'assemblée générale, au moins une réunion par an.

Le quorum de l'assemblée générale est subordonné à la présence ou la représentation d'au moins la moitié des membres fondateurs. La CCI et le département (avant 2018) ont chacun six voix délibératives, la communauté d'agglomération du Grand Auch quatre voix, et chaque EPCI deux voix. Les assemblées générales ont toujours été confortablement représentées.

**Tableau 3 : Nombre de voix portées dans les assemblées générales**

En nombre de voix	09/07/2012 AGO	01/07/2013 AGE	01/07/2013 AGO	08/07/2014 AGE	08/07/2014 AGO	06/07/2015 AGO	07/07/2016 AGO	03/07/2017 AGO	12/03/18 AGE	Moyenne
a.présentes	10	10	10	15	15	13	16	19	17	14
b.représentées	15	8	9	6	6	8	5	11	3	8
<b>Total (a+b)</b>	<b>25</b>	<b>18</b>	<b>19</b>	<b>21</b>	<b>21</b>	<b>21</b>	<b>21</b>	<b>30</b>	<b>20</b>	<b>22</b>
<b>Quorum</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>9</b>	<b>9</b>	<b>9</b>	

Source : PV des AG ordinaires et extraordinaires

Le conseil d'administration est composé de 25 membres au maximum. Ce plafond était de 22 membres avant la modification des statuts de mars 2018. Les administrateurs sont élus par l'assemblée générale parmi ses membres pour une durée de trois ans. Quatre sièges sont prévus pour la CCI, trois pour la communauté d'agglomération du Grand Auch et un pour chaque autre collectivité locale et EPCI. Quatre sièges étaient prévus pour le département avant son retrait, et un siège est désormais prévu pour chaque chambre consulaire nouvellement arrivée.

Le quorum du conseil d'administration est subordonné à la présence ou la représentation d'au moins la moitié de ses membres, soit au moins dix sièges. L'analyse des procès-verbaux du conseil d'administration depuis 2012 rend compte d'une participation importante, d'en moyenne treize membres présents et six membres représentés.

**Tableau 4 : Nombre de voix représentées au conseil d'administration**

En nombre de voix	09/07 2012	29/01 2013	01/07 2013	21/01 2014	08/07 2014	06/02 2015	06/07 2015	11/01 2016	07/07 2016	13/02 2017	Moy.
a.membres présents	9	12	10	14	15	11	13	14	15	16	13
b.membres représentés	9	8	7	5	4	4	6	3	5	7	6
<b>Total (a+b)</b>	<b>18</b>	<b>20</b>	<b>17</b>	<b>19</b>	<b>19</b>	<b>15</b>	<b>19</b>	<b>17</b>	<b>20</b>	<b>23</b>	<b>19</b>
<b>Quorum</b>	<b>11</b>	<b>11</b>	<b>11</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>13</b>	<b>13</b>	<b>14</b>	

Source : PV des CA

## 2.1.2. La présidence de l'association

### 2.1.2.1. La fonction de président réservée à la CCI

L'article 16 des statuts du 17 janvier 2011 puis des statuts du 8 juillet 2014 indique que « le président est élu par le conseil d'administration parmi ses membres issus de la CCI du Gers ».

L'article 6.4 des nouveaux statuts du 12 mars 2018 n'a pas modifié cette disposition puisqu'il indique que : « parmi les représentants personnes physiques de la CCI du Gers, es-qualités d'administrateur de droit, le conseil d'administration élit un président, pour une durée de trois ans, lequel cumule les qualités de président du conseil d'administration et de l'association ».

La fonction de président est donc exclusivement réservée à la CCI, pour une durée de mandat de trois ans renouvelable.

La loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 ne prévoyant pas de dispositions spécifiques, les modalités de désignation du président ne sont pas irrégulières. Selon le président de l'association, la volonté de réserver cette fonction à la CCI est justifiée, d'une part, par son positionnement d'expert dans le développement économique du territoire, et d'autre part, par la volonté de préserver la présidence de l'agence de toutes positions partisans.

Pour autant, cette disposition, qui empêche toute alternative dans la désignation de la présidence, limite l'autonomie de l'association.

### 2.1.2.2. Un cumul des représentants personnes physiques

De surcroît, dans les faits, c'est systématiquement la personne physique du président de la CCI qui est élue président du conseil d'administration de l'association.

C'est ainsi que les membres du conseil d'administration de l'agence ont approuvé à l'unanimité l'élection comme président de M. Michel Doligé en juillet 2011 et en juillet 2014. Après son retrait de la présidence de la CCI en novembre 2016, ce dernier a été remplacé à la présidence de l'association, tout en restant membre du conseil d'administration, par l'actuel président de la CCI, M. Rémi Branet.

Un élu peut légalement cumuler des fonctions électives publiques et être membre, dirigeant ou non, d'une association, mais cette situation est porteuse de risque pénal<sup>17</sup>, notamment lorsque les structures sont liées juridiquement et financièrement, de surcroît, dans un domaine en lien très étroit avec le secteur privé. Ce risque est d'autant plus avéré que le président de l'agence signe tous les actes et tous les contrats nécessaires à l'exécution des décisions du conseil d'administration, qu'il est habilité à ouvrir et faire fonctionner tout compte, et peut procéder ou faire procéder au paiement des dépenses et à l'encaissement des recettes.

---

<sup>17</sup> Ce risque recouvre en théorie les délits suivants : escroquerie, corruption et trafic d'influence, recel de trafic d'influence, soustraction et détournement de biens et de fonds public, abus de confiance, abus de biens sociaux et recel d'abus de biens sociaux, délit d'initié, prise illégale d'intérêts. Concernant ce dernier délit, incriminé à l'article 432-12 du code pénal, la jurisprudence n'exige pas que le prévenu ait eu l'intention de s'approprier les fonds détournés, ni qu'il en ait tiré un profit personnel (Cass. crim., 20 avr. 2005).

Cette situation est porteuse de risques de conflit d'intérêt<sup>18</sup> pour l'intéressé, comme déjà rappelé dans le dernier rapport de la chambre relatif à la CCI du Gers.

En effet, la CCI, qui pourrait réaliser des opérations commerciales à travers la gestion de ses équipements et infrastructures comme ça a pu être le cas par le passé, peut se trouver en situation de concurrence avec les autres collectivités, elles-mêmes en attente de commercialisation de leurs propres infrastructures (zones d'aménagement par exemple).

Certes, le pouvoir décisionnaire de l'agence ne repose pas discrétionnairement sur la personne de son président, il n'empêche que ses attributions sont larges et permanentes, tant dans les anciens que dans les nouveaux statuts du 12 mars 2018.

Enfin, ce cumul des fonctions ne peut qu'affaiblir l'autonomie de la structure.

Dès lors, la chambre recommande à l'association de modifier ses statuts afin, d'une part, de ne pas réserver à la seule CCI l'éligibilité à la présidence et, d'autre part, de se prémunir expressément de tout cumul de fonctions par une même personne physique entre présidence de l'agence et présidence d'un membre de droit.

### **Recommandation**

**1. Modifier les statuts afin d'une part, de ne pas réserver l'éligibilité à la présidence à la seule chambre de commerce et d'industrie et, d'autre part, de se prémunir expressément de tout cumul de fonction par une même personne physique entre présidence de l'agence et présidence d'un membre de droit. *Non mise en œuvre.***

## **2.2. Un financement dépendant du public et principalement de la CCI**

Selon les statuts, les ressources de l'association sont composées des participations ou cotisations des membres, des subventions et des crédits alloués par les partenaires, de tous produits versés à l'association, et des intérêts et revenus des valeurs qu'elle pourra posséder.

Le conseil d'administration n'a pas défini formellement de clé de partage des financements. Ces derniers reposent sur les délibérations des membres, sans qu'un montant de participation ou de cotisation ait été préalablement établi. Les subventions publiques sont de deux natures différentes : des participations forfaitaires, actées par convention et versées annuellement par les membres, et des subventions fléchées sur des opérations et des projets.

<sup>18</sup> Telle que défini par l'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique : « toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction ». Selon la haute autorité pour la transparence de la vie publique, la notion de « conflit d'intérêt », telle que définie à l'article 2 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, repose sur trois critères. Tout d'abord, le responsable doit détenir un intérêt, qui peut être direct (une activité professionnelle) ou indirect (l'activité de son conjoint), privé (la détention d'actions d'une entreprise), public (un mandat électif), matériel (une rémunération) ou moral (une activité bénévole ou une fonction honorifique). De plus, cet intérêt doit interférer avec l'exercice d'une fonction publique, cette interférence pouvant être matérielle (une activité spécialisée dans un certain secteur), géographique (les intérêts détenus dans une commune) ou temporelle (des intérêts passés). Enfin, cette interférence doit « influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant et objectif d'une fonction ». Ce dernier critère implique d'examiner l'intensité de l'interférence au cas par cas. Concernant la présence des élus dans les associations, il a été par exemple jugé qu'un maire, trésorier de l'association bénéficiaire d'une garantie d'emprunt décidée en conseil municipal, était intéressé à l'affaire. Ayant présenté le projet de délibération, sa participation ne pouvait être regardée comme « sans influence sur le résultat du vote » (CE, 8 mars 2002, n° 234650, *Madame Géron* : JurisData n° 2002-063721 ; BJDGP, n° 25, 2002, p. 494).



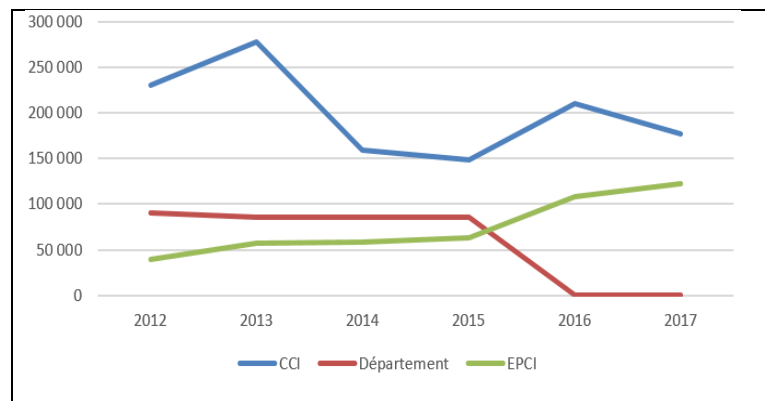
Les recettes de Gers Développement ont diminué de 11,7 % entre 2012 et 2017, passant de 423 289 € à 373 664 €, soit une diminution d'environ 49 625 €.

La part des subventions publiques reste importante, variant, selon les exercices, entre 93 % et 87 % du montant total des recettes. La part des produits générés par la gestion de la pépinière d'entreprises Innoparc est plus modeste, représentant en moyenne 8 % du total.

**Tableau 5 : Les recettes de Gers Développement**

En €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Produit pépinière (A)</b>	<b>29 879</b>	<b>30 495</b>	<b>27 760</b>	<b>39 082</b>	<b>44 413</b>	<b>49 302</b>
<i>Part des produits / recettes</i>	7%	6%	5%	8%	11%	13%
CCI du Gers	231 000	278 000	159 720	148 350	210 150	176 800
Département du Gers	90 000	86 000	86 000	86 000		
EPCI	39 267	57 348	58 011	62 889	108 245	123 000
<i>dont CA Grand Auch</i>	15 245	15 245	15 245	15 245	15 245	32 500
<i>dont CC Lomagne Gersoise</i>	6 403	6 403	6 403	6 403	10 000	10 000
<i>dont CC Arrats Gimone</i>	1 500	1 500	1 500	1 500	10 000	10 000
<i>dont CC Armagnace Adour</i>		1 524			3 000	3 000
<i>dont CC Saves</i>	2 819	2 819	2 819	2 819	5 000	5 000
<i>dont CC Cœur de Gascogne</i>	1 000	2 435	1 000	1 000	2 500	0
<i>dont CC Val de Gers</i>	4 000	4 000	4 000	4 000	8 000	8 000
<i>dont CC Bas Armagnac</i>	3 300	3 300	3 300	3 300	5 000	5 000
<i>dont CC Ténarèze</i>	5 000	5 000	5 000	5 000	10 000	10 000
<i>dont CC Grand Armagnac</i>		5 000			7 000	7 000
<i>dont CC Gascogne toulousaine</i>		8 622	17 244	8 622	20 000	20 000
<i>dont CC Bastides de Lomagne</i>					3 000	3 000
<i>dont CC Artagnan en Fezensac</i>					3 000	3 000
<i>dont CC Cœur d'Astarac en Gascogne</i>					5 000	5 000
<i>dont CC Astarac Arros en Gascogne</i>		1 500	1 500	15 000	1 500	1 500
Commune d'Eauze	763					
<b>Tot.participations des membres (B)</b>	<b>361 030</b>	<b>421 348</b>	<b>303 731</b>	<b>297 239</b>	<b>318 395</b>	<b>299 800</b>
<i>Part des participations sur les recettes</i>	85%	88%	58%	64%	80%	80%
CCI du Gers	50	2 458	86 702	68 319	953	
CA Grand Auch			27 238	20 728	14 755	
CC Gascogne Toulousaine			20 268	15 669		
CC Arrats Gimone			16 174	12 322		
Conseil départemental du Gers			14 000	11 146		
Région	32 330	24 000	24 000		17 545	24 562
<b>Tot.subventions affectées (fléchées) (C)</b>	<b>32 380</b>	<b>26 458</b>	<b>188 382</b>	<b>128 184</b>	<b>33 253</b>	<b>24 562</b>
<i>Part des subv.fléchées /recettes</i>	8%	6%	36%	28%	8%	7%
<b>Total subventions publiques (D) = (B + C)</b>	<b>393 410</b>	<b>447 806</b>	<b>492 113</b>	<b>425 423</b>	<b>351 648</b>	<b>324 362</b>
<i>Part des subv.publiques/recettes</i>	93%	94%	95%	92%	89%	87%
<b>Total recettes (A+D)</b>	<b>423 289</b>	<b>478 301</b>	<b>519 873</b>	<b>464 505</b>	<b>396 061</b>	<b>373 664</b>
<i>Part des subv. de la CCI/total recettes</i>	55%	59%	47%	47%	53%	47%

Source : données de l'agence Gers Développement

**Figure 1 : Évolution des participations depuis 2012**

Source : CRC, d'après les données de l'agence Gers Développement

Le retrait du département du Gers, qui participait auparavant à hauteur de 86 000 € par an, a été compensé pour les deux tiers, en 2016, par l'augmentation de la contribution de la CCI qui a été portée à près de 210 000 €, soit 53 % du total des recettes de l'agence. Ce montant représente 66 % de l'ensemble des participations. Le poids diminue en 2017, pour atteindre 47 % du total des recettes et 59 % des contributions.

L'agence prévoit qu'elle ne soit plus majoritaire en 2019, avec un poids prévisionnel estimé à 48 % (soit une contribution de la CCI à hauteur de 113 152 € sur un total des participations des membres prévus à 237 752 €).

L'augmentation de la participation des EPCI, qui atteint environ 108 000 €, compense pour le tiers restant, le retrait du département.

En ce qui concerne les subventions fléchées, elles varient entre 5 % et 8 % des recettes totales de l'agence, excepté en 2014 et 2015, où elles ont atteint respectivement 36 % et 28 % des recettes. Les subventions fléchées ont essentiellement servi à financer les actions de promotion économique de la zone d'aménagement concerté de la RN124 Gascogne Vallée, portée par la CCI.

Dans un objectif de complémentarité et de mutualisation, la communauté d'agglomération du Grand Auch, la communauté de communes Gascogne Toulousaine, la communauté de communes Arrats Gimone, le département et la CCI, ont décidé, en novembre 2012, de transférer au budget de l'agence, les financements consacrés à la prospection de la ZAC. Ces actions ont été totalement financées par des subventions fléchées (211 947 € entre 2013 et 2015).

Les autres subventions sont liées à des opérations de communication sur le *e-commerce*<sup>19</sup> financées par la CCI (6 833 € sur la période) et au fonctionnement de la pépinière soutenu par la région (87 545 € sur la période).

La chambre observe, à cet égard, que l'association ne tient aucune comptabilité analytique des dépenses par action. Elle n'est donc pas en mesure de répondre aux exigences de l'article L. 1611-4 du code général des collectivités territoriales (CGCT) qui dispose que « toute association, œuvre ou entreprise ayant reçu une subvention peut être soumise au contrôle des délégués de la collectivité qui l'a accordée ».

<sup>19</sup> CAP *e-com* est un projet européen, porté par la CCI du Gers pour mettre en place une plateforme innovante visant à sensibiliser, accompagner et offrir des services mutualisés aux PME du commerce électronique.

De surcroît, comme il n'est pas fait de distinction entre les participations des membres, par définition non affectées, et les subventions fléchées sur un projet, ces dernières sont susceptibles de financer les frais de fonctionnement de l'association.

En conséquence, pour une correcte lisibilité du financement des actions, la chambre invite l'association à mettre en œuvre une comptabilité analytique des recettes et des dépenses pour chaque action prévue au programme annuel.

### **2.3. Un fonctionnement porté par la CCI**

L'organisation interne de l'agence repose, dès sa création, sur une mutualisation des fonctions supports avec les services de la CCI.

C'est ainsi que l'article 21 des statuts, adoptés le 8 juillet 2014, disposait que « l'organisation interne de l'association relève directement de la compétence de la CCI sous réserve qu'elle ne soit pas contraire aux dispositions statutaires ou au règlement intérieur ».

L'article 6.4 des nouveaux statuts de l'agence, votés le 12 mars 2018, précise que le président « peut déléguer, par écrit, ses pouvoirs et sa signature à tout préposé ou salarié de l'association et de la CCI du Gers »<sup>20</sup>. L'article 6 du nouveau règlement intérieur prévoit que « dans son fonctionnement au quotidien, l'association pourra s'appuyer sur les services supports de la CCI du Gers et sur des salariés de ses membres mis à sa disposition ou détachés »<sup>21</sup>.

Le nouveau règlement intérieur indique également que « le directeur général de la CCI a la possibilité d'assister à toute séance du conseil d'administration et y dispose d'une voix consultative »<sup>22</sup>.

Enfin, la déléguée générale, en charge de l'administration de l'agence, est la directrice générale de la CCI<sup>23</sup>. Elle s'appuie sur les équipes administratives de la CCI pour la gestion de l'association. Les délégations de signature du président de l'agence dans les domaines juridiques et financiers sont attribuées à des responsables administratifs de la CCI.

L'objectif de ce portage mutualisé est de gagner en efficacité et en efficacité, tant pour l'agence Gers Développement que pour la CCI. Il permet de générer des synergies sur les actions menées et de dégager les chargés d'affaires de l'agence des fonctions non opérationnelles.

Il n'en demeure pas moins que les actions réalisées par la CCI pour l'agence vont au-delà des fonctions supports, lui apportant un appui en termes de qualité, de gestion des relations-clients et de recherche des partenariats.

En outre, comme l'indiquait l'article 21 précité des statuts, en vigueur jusqu'en 2017, la CCI « prépare les décisions du conseil d'administration et en assure l'exécution. Elle règle la mise en œuvre de tous les moyens mis à disposition de l'association. Elle rend compte du déroulement de sa mission à chaque réunion du conseil d'administration. Sur délégation expresse du président,

---

<sup>20</sup> L'article 17 des anciens statuts disposait que le président « peut déléguer partie de ses pouvoirs à un autre membre du conseil d'administration et au délégué général ».

<sup>21</sup> La CCI refacture chaque année à l'agence en moyenne 13 000 € pour les jours-hommes support qui lui ont été dédiés.

<sup>22</sup> Il s'agit de l'article 1 du règlement intérieur du 12 mars 2018, qui reprend l'article 12 6<sup>ème</sup> alinéa, des anciens statuts.

<sup>23</sup> La directrice générale de la CCI occupait précédemment le poste de chef du service appui aux entreprises et de responsable qualité et performance de la CCI.

le délégué général peut être habilité à engager les dépenses, effectuer les paiements, virements et toute autre forme de transaction financière ».

Si cette implication active des services de la CCI dans la gestion de l'association est une source d'économie pour cette dernière, le partage des moyens en personnel fait courir un risque pénal<sup>24</sup>, surtout dans un domaine en lien très étroit avec le secteur privé. De surcroît, ce mode de fonctionnement participe de l'affaiblissement de l'autonomie de la structure.

Aussi, la chambre recommande à l'agence de veiller à ce que les règles de délégation de signature ne placent pas les intéressés dans des situations de conflit d'intérêt.

### **Recommandation**

**2. Veiller à ce que les règles de délégation de signature ne placent pas les intéressés dans des situations de conflit d'intérêt. *Non mise en œuvre.***

## **2.4. Des actions confondues avec la CCI**

Comme déjà indiqué, l'agence Gers Développement a été créée par la CCI et le département pour porter des actions de la CCI au travers d'une gouvernance plus large que celle de la chambre consulaire, l'idée stratégique étant de fédérer la compétence en matière de développement économique jusqu'alors répartie entre les collectivités du territoire.

Dès lors, certaines des missions de la CCI, définies à l'article L. 710-1 du code du commerce<sup>25</sup> sont celles<sup>26</sup> fixées à l'agence dans ses statuts ou dans la convention d'objectifs. L'article 1<sup>er</sup> de cette convention indique même qu'une partie des actions et projets de promotion et de développement économique de la CCI est assurée « par le biais » de l'agence.

Concernant la mission d'appui aux entreprises, la CCI a délégué à l'agence les projets innovants ou à potentiel en termes d'emplois ou d'investissements, c'est-à-dire principalement les entreprises industrielles, les entreprises de services à l'industrie, ou celles de négoce entre

<sup>24</sup> Il s'agit des mêmes risques que le président, hormis la situation de conflit d'intérêt qui ne devrait concerner que la déléguée générale de l'agence, le caractère subalterne des agents leur permettant d'échapper aux poursuites (Cass.crim., 14 juin 1972), ou de constituer des circonstances atténuantes (Cass.crim.10 février 1988).

<sup>25</sup> L'article L. 710-1 du code de commerce définit entre autres pour missions aux CCI : « (...) 2° les missions d'appui, d'accompagnement, de mise en relation et de conseil auprès des créateurs et repreneurs d'entreprises et des entreprises, dans le respect des dispositions législatives et réglementaires en vigueur en matière de droit de la concurrence ; 3° une mission d'appui et de conseil pour le développement international des entreprises et l'exportation de leur production, en partenariat avec l'agence mentionnée à l'article 50 de la loi n° 2003-721 du 1er août 2003 ; (...) 7° toute mission d'expertise, de consultation ou toute étude demandée par les pouvoirs publics sur une question relevant de l'industrie, du commerce, des services, du développement économique, de la formation professionnelle ou de l'aménagement du territoire, sans préjudice des travaux dont il ou elle pourrait prendre l'initiative ».

<sup>26</sup> L'article 3 de la convention d'objectifs passée entre la CCI et le département le 31 janvier 2011 définit les objectifs suivants fixés à l'agence : « le soutien aux entreprises et aux filières du territoire des secteurs industrie et tertiaire supérieur ; la mise en œuvre d'actions de prospection et de commercialisation des principaux parcs et zones d'activité du département ; l'animation des pépinières d'entreprises départementales et des outils locaux d'accueil d'entreprises ».

professionnels. Les entreprises de commerce (commerce de détail, aux consommateurs) ou les entreprises de l'économie touristique relèvent de la CCI<sup>27</sup>.

Si la nature même du développement économique n'aide pas à bien cerner la répartition des prérogatives entre la CCI et l'agence, des facteurs endogènes contribuent au demeurant à y ajouter de la confusion.

En effet, l'agence apparaît dans l'organigramme de la CCI du Gers, en tant que service extérieur ou associé relevant directement de la direction générale de la chambre consulaire.

De plus, les informations relatives aux actions menées par l'agence sont disponibles sur le site Internet de la CCI, ainsi que les documents de communication de l'agence qui portent le logo de la CCI. Cette dernière se positionne dans certains cas comme l'acteur des actions menées sans même faire référence à l'agence, alors même que les contacts indiqués sont les chargés d'affaires de Gers Développement.

L'exemple du dispositif « soho-solo », qui consiste à la mise en réseau d'entrepreneurs indépendants ou télé-salariés sur le territoire du Gers, est révélateur du positionnement dominant de la CCI. Cette mission est une compétence exclusive de l'agence comme le précise la convention d'objectifs. Pourtant, sur son site Internet, la CCI se présente comme le maître d'œuvre de ce dispositif. L'animation de réseaux d'entreprises (export, *e-commerce*, créateurs d'entreprises, aéronautique), est d'ailleurs présentée comme une prérogative de la CCI.

Ce manque de lisibilité se retrouve également dans les missions d'accompagnement des entreprises. Dans ce domaine, la CCI s'affiche comme un partenaire s'adressant à toutes les entreprises du territoire et proposant un accompagnement sur mesure, et renvoie les interlocuteurs aux chargés d'affaires de l'association. En outre le dispositif « soho-solo » peut concerner des entreprises dont l'appui est censé être assuré par la CCI si l'on s'en tient à la répartition des prérogatives établies avec l'agence.

Enfin, les résultats obtenus par l'agence au titre de son action sont directement repris dans le rapport annuel d'activités de la CCI. Les données chiffrées en termes de projets d'implantation ou de création d'entreprises innovantes, restent présentées au bénéfice de l'action de la chambre consulaire, ne faisant référence à l'agence que de façon formelle et indicative.

Tous ces éléments, qui sont facteurs de porosité entre les deux structures, affaiblissent l'autonomie de l'agence, et gênent la lisibilité de son action comme celle de la CCI, et par là-même, leur efficacité.

En raison de leurs champs d'action, l'agence et la CCI sont assurément très imbriquées. Cela justifie d'autant plus d'être attentif à tout ce qui peut clairement manifester leur indépendance.

---

<sup>27</sup> La répartition des activités entre l'agence et la CCI :

\* les activités de l'agence : promotion du territoire - marketing territorial, appui conseil aux EPCI, animation de la pépinière, accompagnement des porteurs de projets et entreprises innovantes ou à fort potentiel (industrie, services, négoce et commerce de gros) dans les domaines de la stratégie, de l'innovation et du financement.

\* les activités de la CCI : représentation des intérêts des entreprises auprès des pouvoirs publics, avis et prises de position, production et diffusion d'information économique (conjoncture, observatoires...), formation des dirigeants et salariés d'entreprises et des demandeurs d'emploi, gestion d'équipements (ports, aéroports, centre de congrès...), formalités d'entreprises, appui aux porteurs de projets et aux entreprises dans les domaines :

- de la création ou transmission reprise, hors secteurs déjà accompagnés par l'agence. La CCI se concentre sur l'accompagnement des TPE et des porteurs de projets dans le domaine du commerce de détail et du tourisme ;

- du marketing, de la commercialisation en ligne, de l'export, du développement durable pour toutes les cibles y compris cible agence ;

- l'animation de réseaux d'entreprises : export, *e-commerce*, créateurs d'entreprises, aéronautique.

Le choix du modèle associatif pour l'agence repose sur un principe d'autonomie, certes marqué par le subventionnement majoritaire de la CCI, mais ce modèle ne doit relever ni d'une relation de subordination, ni d'un lien de fonctionnement de type régie, ni encore d'une délégation de service public, lesquels impliquent l'existence d'un donneur d'ordre.

## 2.5. Une autonomie à réaffirmer

En effet, le Conseil d'État a considéré dans un arrêt du 21 mars 2007<sup>28</sup> que « lorsqu'une personne privée est créée à l'initiative d'une personne publique qui en contrôle l'organisation et le fonctionnement et qui lui procure l'essentiel de ses ressources, cette personne privée doit être regardée comme transparente ».

Quatre critères ont été posés par la haute juridiction administrative pour définir une association transparente : l'association a été créée à l'initiative d'une personne publique ; celle-ci lui a confié une mission de service public (c'est-à-dire que l'objet de l'association recouvre un service public ou une activité d'intérêt général) ; l'essentiel, c'est-à-dire plus de la moitié de ses ressources provient de subventions de cette personne publique ; son organisation et son fonctionnement sont contrôlés par cette même personne publique.

Dans le cas d'une requalification en association transparente, les fonds maniés demeurent, du fait de la transparence de l'organisme, des fonds publics appartenant à l'administration. En pratique, cela concerne les subventions perçues par l'association. Leur utilisation serait alors considérée comme constituant un maniement irrégulier de fonds publics, encourageant par là-même une requalification en gestion de fait, en vertu des dispositions de l'article 60 de la loi n°63-156 du 23 février 1963<sup>29</sup>.

Pour réaffirmer l'autonomie de l'association très entamée par l'implication prédominante de la CCI dans sa gouvernance et dans son fonctionnement, la chambre recommande à l'agence de redéfinir les modalités juridiques de son partenariat avec la CCI.

### Recommandation

**3. Redéfinir les modalités juridiques du partenariat passé avec la chambre de commerce et d'industrie. *Non mise en œuvre.***

<sup>28</sup> CE, 21 mars 2007, n° 281796, *Commune de Boulogne Billancourt*.

<sup>29</sup> Article 60-XI : « toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous contrôle et pour le compte d'un comptable public, s'ingère dans le recouvrement de recettes affectées ou destinées à un organisme public doté d'un poste comptable ou dépendant d'un tel poste doit, nonobstant les poursuites qui pourraient être engagées devant les juridictions répressives, rendre compte au juge financier de l'emploi des fonds ou valeurs qu'elle a irrégulièrement détenus ou maniés. Il en est de même pour toute personne qui reçoit ou manie directement ou indirectement des fonds ou valeurs extraits irrégulièrement de la caisse d'un organisme public et pour toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public, procède à des opérations portant sur des fonds ou valeurs n'appartenant pas aux organismes publics, mais que les comptables publics sont exclusivement chargés d'exécuter en vertu de la réglementation en vigueur. Les gestions de fait sont soumises aux mêmes juridictions et entraînent les mêmes obligations et responsabilités que les gestions régulières. Néanmoins, le juge des comptes peut, hors le cas de mauvaise foi ou d'infidélité du comptable de fait, suppléer par des considérations d'équité à l'insuffisance des justifications produites. Les comptables de fait pourront, dans le cas où ils n'ont pas fait l'objet pour les mêmes opérations des poursuites au titre du délit prévu et réprimé par l'article 433-12 du code pénal, être condamnés aux amendes prévues par la loi ».

---

## ***CONCLUSION INTERMÉDIAIRE***

---

Avec une gouvernance sous influence de la CCI, un financement majoritaire de la CCI, un fonctionnement en grande partie porté par la CCI, et des actions partagées avec la CCI sans délimitation claire, le principe d'autonomie des associations qui doit s'appliquer à l'agence Gers Développement est très entamé.

Pour réaffirmer son autonomie, l'agence doit redéfinir les modalités juridiques de son partenariat avec la CCI.

### **3. L'ÉVALUATION DES ACTIONS**

#### **3.1. Les conditions d'exécution des missions**

Il ne s'agit pas pour la chambre de remettre en question la légitimité de l'agence, ni son efficacité en termes d'ingénierie de projets ou d'accompagnement d'entreprises, mais de relever, outre la forte porosité avec la CCI, précédemment décrite, l'absence des outils nécessaires pour parvenir à une évaluation objective des résultats obtenus.

Alors que l'article 6 de la convention d'objectifs signée avec la CCI prévoit qu'« il sera mis en place, pour le suivi des actions menées dans le cadre de cette convention, un comité technique mensuel et un comité de pilotage trimestriel », aucun ne s'est réuni. De manière générale, aucune convention d'objectifs conclue par l'agence avec ses partenaires publics n'est assortie d'indicateurs ou de valeurs cibles.

De surcroît, en l'absence d'outil analytique permettant de rattacher aux actions menées les moyens qui lui ont été associés, l'agence se trouve dans l'incapacité d'en mesurer l'efficacité, d'autant que la mutualisation des services avec la CCI fausse l'évaluation réelle de l'ensemble des moyens consacrés aux actions.

Il est également difficile d'appréhender le bilan de ses actions, faute de documents de synthèse suffisamment étayés. Une présentation des actions est effectuée annuellement auprès des membres, en assemblée générale et en conseil d'administration. Un rapport d'activité est également remis aux différents partenaires financiers, sous la forme d'un diaporama, mais sans vision dynamique et pluriannuelle. Ces présentations ne sont pas normalisées et ne s'intègrent pas dans une démarche prospective.

Dans ces documents de synthèse, figure une information statistique sur les créations d'emplois par action comme sur la répartition des actions par secteur d'entreprises et par aire géographique d'implantation. Ces données restent cependant insuffisantes pour appréhender l'action globale de Gers Développement sur le territoire, notamment dans le temps. Ces documents ne valorisent pas les moyens mis en œuvre, notamment le temps consacré par chargé de mission et les dépenses engagées.

Il apparaît également que Gers Développement ne communique pas suffisamment sur ses actions. Ce point a déjà été soulevé lors de l'assemblée générale de juillet 2013<sup>30</sup>, sans qu'une démarche d'amélioration ait été depuis engagée.

N'étant pas en capacité d'assurer la mesure de ses résultats, l'agence ne peut réellement confronter ses réalisations avec ses ambitions, ce qui limite la perception de son action par les tiers.

C'est ce défaut de justification de l'efficacité et de l'efficience de son action que la chambre relève. Aussi, elle recommande à l'association de mettre en place une comptabilité analytique retenant des valeurs cibles par mission en vue d'évaluer les actions conduites, ce que l'agence s'est engagée à faire dans sa réponse au rapport d'observations provisoires.

Elle rappelle que conformément à l'article 10 de la loi du 12 avril 2000<sup>31</sup>, le compte rendu des justifications des subventions reçues, qui résulte des dispositions de l'article L. 1611-4 du CGCT<sup>32</sup>, doit être clairement identifié dans un rapport ou dans une annexe spécifique aux rapports et comptes rendus financiers à transmettre aux organismes contributeurs.

La chambre note que dans sa réponse, l'agence s'engage à mettre en place une comptabilité analytique simple pour les actions de l'agence.

### **Recommandation**

**4. Mettre en place une comptabilité analytique retenant des valeurs cibles par mission, en vue d'évaluer les actions conduites. *Non mise en œuvre.***

## **3.2. Les résultats des actions de soutien aux entreprises**

L'analyse de la chambre a ciblé deux actions structurantes ayant un impact direct sur les créations d'emploi: les implantations exogènes réussies d'entreprises, et l'accompagnement des PME, et particulièrement des entrepreneurs individuels dans le cadre du dispositif « soho-solo ».

**Tableau 6 : Évolution du nombre d'entreprises accompagnées pour implantation**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre d'entreprises accompagnées pour implantation	20	20	9	7	11	4
<i>dont secteur aéronautique</i>	4	4	2			
<i>dont secteur agroalimentaire</i>	5	5	4			
<i>dont secteur services aux entreprises</i>	2	2	0			
Nbre d'entreprises implantées tjrs en activité en avril 2018	4	3	2	3	4	4
<b>Emplois créés</b>	<b>29</b>	<b>15</b>	<b>18</b>	<b>120</b>	<b>100</b>	

Source : données de l'agence Gers Développement

<sup>30</sup> Extrait point VII du procès-verbal de l'AGO du 1<sup>er</sup> juillet 2013 : « le travail de fond de Gers Développement est indispensable mais pas toujours perceptible, il faut aller dans les conseils communautaires expliquer aux élus notamment ceux nombreux qui ne connaissent pas le domaine économique (...) les actions de prospection et de promotion hors du Gers devraient être mises en avant, expliquées aux élus des communautés. »

<sup>31</sup> Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

<sup>32</sup> Article L. 1611-4 du CGCT : « toute association, œuvre ou entreprise ayant reçu une subvention peut être soumise au contrôle des délégués de la collectivité qui l'a accordée. Tous groupements, associations, œuvres ou entreprises privées qui ont reçu dans l'année en cours une ou plusieurs subventions sont tenus de fournir à l'autorité qui a mandaté la subvention une copie certifiée de leurs budgets et de leurs comptes de l'exercice écoulé, ainsi que tous documents faisant connaître les résultats de leur activité (...) ».



L'accompagnement des entreprises n'a pas toujours conduit à une implantation réussie. Entre 2012 et 2017, sur les 71 entreprises accompagnées dans leur projet, 20 sont toujours en activité, soit un taux d'implantation réussie de 24 %. Ces accompagnements ont conduit à la création de 282 emplois. Aucune information n'a été transmise à la chambre sur la pérennité de ces emplois. Il est observé, également, que le nombre d'entreprises accompagnées est en baisse depuis 2012.

S'agissant du programme « soho-solo », créé par la CCI du Gers et qui consiste à accompagner et à animer un réseau de télé-travailleurs et entrepreneurs de l'Internet nouvellement installés, l'agence accompagne depuis 2012, chaque année en moyenne 32 nouveaux dossiers. Fin 2017, le nombre d'entrepreneurs « soho-solo » concernés ressortait à 336.

**Tableau 7 : Évolution de l'accompagnement des entrepreneurs « soho-solo »**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre de soho solo accompagnés et installés	36	33	25	31	30	38
Nombre de soho solo toujours accompagnés	340	330	317	322	340	336

Source : données de l'agence Gers Développement

Selon l'agence, les installations de ces travailleurs indépendants ont conduit à l'arrivée de plus de 500 nouveaux habitants dans le Gers depuis le lancement du programme. Le programme « soho-solo » a été récompensé à de nombreuses reprises<sup>33</sup> et l'agence a fait l'objet de démarches de *benchmarking* de la part d'autres territoires.

En ce qui concerne les PME, l'agence en accompagne en moyenne 74 par an depuis 2012, avec toutefois une tendance à la hausse constatée en 2016 (112 PME) et en 2017 (96 PME). Là encore, aucun élément ne permet de déterminer la teneur de l'accompagnement, de sa réussite et de son impact sur la pérennité de l'organisme aidé.

**Tableau 8 : Évolution du nombre de PME en développement accompagnées**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre de PME en développement accompagnées	93	45	55	42	112	96
<i>dont secteur aéronautique</i>	13	3	5	0	4	6
<i>dont secteur agroalimentaire</i>	48	24	21	14	24	20
<i>dont autre industrie</i>	12	7	16	9	18	16
<i>dont transports</i>	1	1	2	0	3	0
<i>dont négoce</i>	1	2	0	4	17	1
<i>dont transports</i>	0	0	0	0	0	0
<i>dont secteur services aux entreprises</i>	6	4	1	3	16	10
<b>% taux d'entreprise en activité</b>	<b>72%</b>	<b>76%</b>	<b>76%</b>	<b>82%</b>	<b>94%</b>	<b>95%</b>

Source : données de l'agence Gers Développement

Il est à noter également que si l'association s'est spécialisée sur les secteurs à fort potentiel d'innovation (aéronautique et agroalimentaire), elle intervient toujours dans des secteurs relevant traditionnellement des compétences de la CCI, tel que le secteur commercial (dit négoce).

Concernant les retours de satisfaction des entreprises, l'agence n'a pas systématisé des enquêtes et n'a pu communiquer que des avis favorables valorisés dans les rapports annuels. Aucune analyse exhaustive, et donc objective, permettant d'évaluer la satisfaction sur la qualité des interventions de l'agence, n'a été effectuée.

<sup>33</sup> 2018 : obtention du label national territoire innovant 2008 au salon des interconnectés ; 2009 : finaliste du prix européen de l'esprit d'entreprise 2009, et deuxième place dans la catégorie prix du soutien à l'entreprise ; 2010 : prix de la meilleure application « télétravail » au forum Ruraltic ; 2017 : lauréat des trophées de l'innovation et de l'économie en Occitanie.

### 3.3. L'exploitation de la pépinière d'entreprises

#### 3.3.1. Une activité en développement

L'agence Gers Développement assure la gestion et l'animation de la pépinière d'entreprises Innoparc, qui a été créée en 1999 par la CCI, le département et la ville d'Auch<sup>34</sup>, et qui est la première structure de ce type dans le Gers.

À partir de 2013, la pépinière est devenue une plateforme de services à destination des créateurs et PME gersoises ayant une activité ou un projet en lien avec le *e-commerce*. Elle accueille également les travailleurs indépendants du réseau « soho-solo ».

Le nombre de structures hébergées a fortement augmenté passant de neuf entreprises en 2012 à 24 en 2017, en raison notamment des travaux d'extension du bâtiment, réalisés en 2013.

**Tableau 9 : Évolution des entreprises hébergées dans la pépinière d'entreprises Innoparc**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nbres d'entreprises hébergées	9	11	12	15	18	24
Nbres d'entreprises toujours en activité	6	7	8	13	16	24
<b>Emplois créés</b>	<b>12</b>	<b>14</b>	<b>15</b>	<b>20</b>	<b>24</b>	<b>33</b>

Source : données de l'agence Gers Développement

Au-delà des fonctions d'accompagnement, d'accueil et d'aides aux entreprises hébergées, l'agence est chargée de la gestion quotidienne de l'équipement. Ces tâches impliquent l'établissement des contrats de location avec les entreprises hébergées et l'encaissement des loyers.

Les produits générés sont faibles, malgré une évolution dynamique sur la période. Les recettes de la pépinière représentent 13 % de l'ensemble des produits de l'agence en 2017. Elles constituent les seules ressources propres de l'association, le reste étant constitué des subventions publiques.

**Tableau 10 : Les produits de la pépinière**

En €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Variation
Produit pépinière (A)	29 879	30 495	27 760	39 082	44 413	49 302	65%
<i>Part des produits / recettes</i>	7%	6%	5%	8%	11%	13%	-

Source : rapports annuels du CAC

La chambre observe qu'à compter de 2018, la mise à disposition du bâtiment Innoparc par le département, qui était jusqu'alors gratuite, viendra grever le budget de la pépinière pour près de 15 000 € par an.

#### 3.3.2. La gestion du bâtiment

La gestion de la pépinière est confiée à l'agence Gers Développement par la CCI et le département du Gers, dans le cadre de leurs conventions d'objectifs. Le département, qui est propriétaire du bâtiment et qui en supporte la taxe foncière, l'a mis à disposition de l'association.

<sup>34</sup> Cette dernière n'y participe plus directement.

Celle-ci élabore la convention d'occupation et fixe les tarifs locatifs et des services, en se référant à ceux pratiqués par les pépinières du réseau Rézo pep<sup>35</sup>.

Dans la mesure où les recettes encaissées par l'association proviennent en grande partie des redevances d'occupation d'un bâtiment dont le propriétaire est le département du Gers, que ces redevances sont des aides à l'immobilier et peuvent donc relever d'une mission de service public, elles pourraient être assimilables à des recettes publiques. Or, l'ingérence d'un organisme privé dans la perception de produits domaniaux peut être constitutif d'une gestion de fait.

Si l'agence dispose d'un titre légal pour encaisser ces recettes, conformément aux dispositions de l'article L. 1611-7-1 du CGCT, les modalités pratiques d'encaissement ne sont pas, en revanche, précisées dans la convention de mise à disposition. En effet, celle-ci ne fait pas référence textuellement à un mandat de la personne publique pour encaisser les recettes tirées des mises à disposition d'espace de travail dans la pépinière.

Aussi, la chambre recommande à l'agence de réactualiser la convention d'occupation portant sur le bâtiment Innoparc, afin de prendre en compte son caractère désormais onéreux et d'encadrer les modalités d'encaissement des recettes tirées de la pépinière d'entreprises, ce que l'agence et le département se sont engagés à faire dans leurs réponses respectives au rapport d'observations provisoires.

### **Recommandation**

**5. Réactualiser la convention d'occupation portant sur le bâtiment Innoparc, afin de prendre en compte son caractère désormais onéreux et d'encadrer les modalités d'encaissement des recettes tirées de la pépinière d'entreprises. *Non mise en œuvre.***

---

## ***CONCLUSION INTERMÉDIAIRE***

---

L'agence Gers Développement ne dispose pas des outils nécessaires pour parvenir à une évaluation objective des résultats obtenus, que ce soit en termes d'efficacité ou d'efficacités.

Les rapports annuels donnent des éléments quantitatifs sur les activités réalisées, mais aucun bilan qualitatif n'est effectué. Alors que les résultats pourraient paraître probants, il n'est pas actuellement possible de dresser un bilan objectif de l'efficacité et de l'efficacités de la structure, d'autant qu'elle se trouve très imbriquée avec la CCI.

Enfin, la gestion du bâtiment Innoparc, mis à disposition à titre onéreux par le département, doit être mieux encadrée.

## **4. L'ANALYSE FINANCIÈRE DE L'AGENCE**

L'analyse de la situation financière de l'association repose sur les comptes sociaux et les rapports<sup>36</sup> du commissaire aux comptes. Ces rapports certifient que les comptes, au regard des règles et des principes en vigueur, sont réguliers et sincères, et donnent une image fidèle du résultat

---

<sup>35</sup> Le réseau des pépinières d'entreprises de Midi-Pyrénées. Il regroupe 21 pépinières d'entreprises.

<sup>36</sup> Conformément à l'article L. 612-5 du code de commerce, le commissaire aux comptes a dressé les rapports spéciaux qui présentent un état néant des conventions passées entre l'association et une autre personne morale, dont un administrateur de l'association, lequel est simultanément administrateur ou assure un rôle de mandataire social de ladite personne morale.

des opérations de l'exercice écoulé, ainsi que de la situation financière et du patrimoine de l'association à la fin de chaque exercice.

Aucun changement dans les méthodes d'évaluation et de présentation n'a eu lieu sur la période sous revue, hormis en 2016<sup>37</sup>.

Il convient de mentionner que plusieurs facteurs limitent la comparaison des exercices sous revue, car les produits sont essentiellement dépendants des subventions, qui ont par ailleurs fortement varié, et les missions de l'agence ont également évolué sur la période.

#### 4.1. Le compte de résultat

Le résultat de l'exercice dépend fortement de l'évolution du résultat d'exploitation. L'impact du résultat financier, comme celui du résultat exceptionnel, est effectivement faible, excepté pour ce dernier sur les exercices 2014 et 2015, marqués par le transfert des résultats provenant de la dissolution du syndicat mixte d'études projet économique plan RN 124 Gascogne Vallée.

Le résultat s'est amélioré sur la période sous revue, passant d'un déficit de 25 923 € en 2012 à un excédent de 76 042 € en 2017, principalement en raison de la baisse des charges de personnel.

Tableau 11 : Le compte de résultat

En €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Ecart	Evol.
production vendue de services	29 879	30 495	27 760	39 082	44 413	49 302	19 423	65%
subventions d'exploitation	393 410	522 207	491 954	411 923	351 648	324 363	-69 047	-18%
reprises sur amort. et prov. transferts de charges			9 348	52 686	21 201	43 135	43 135	
autres produits				189	654			
<b>A.Total produits d'exploitation</b>	<b>423 289</b>	<b>552 702</b>	<b>529 062</b>	<b>503 880</b>	<b>417 916</b>	<b>416 800</b>	<b>-6 489</b>	<b>-2%</b>
Approvisionnements (dont variat. de stock)	10 767	40 961	39 699	38 083	35 344	15 676	4 909	46%
autres achats et charges externes	71 974	149 222	125 435	80 594	51 969	41 454	-30 520	-42%
impôts, taxes et versements assimilés	23 155	18 074	5 212	6 033	1 469	1 065	-22 090	-95%
salaires et traitements	225 748	214 689	207 380	206 909	160 243	177 184	-48 564	-22%
charges sociales	110 321	104 748	103 987	86 710	71 220	101 479	-8 842	-8%
dotations aux amortissements / provisions	7 246	25 245	623	1 192	54 170	3 923	-3 323	-46%
autres charges		269		59 975	21 251	0	0	
<b>B.Total charges d'exploitation</b>	<b>449 211</b>	<b>553 208</b>	<b>482 336</b>	<b>479 496</b>	<b>395 666</b>	<b>340 781</b>	<b>-108 430</b>	<b>-24%</b>
<b>C.RESULTAT D'EXPLOITATION (=A-B)</b>	<b>-25 922</b>	<b>-506</b>	<b>46 726</b>	<b>24 384</b>	<b>22 250</b>	<b>76 019</b>	<b>101 941</b>	
<b>D.RESULTAT FINANCIER</b>	<b>-1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	
+ produits exceptionnels	0	0	1 098	71 463	2 038	50	50	
- charges exceptionnelles	0	0	22 997	24 883	0	27	0	
<b>E.RESULTAT EXCEPTIONNEL</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-21 899</b>	<b>46 580</b>	<b>2 038</b>	<b>23</b>	<b>23</b>	
<b>RESULTAT DE L'EXERCICE (C+D+E)</b>	<b>-25 923</b>	<b>-506</b>	<b>24 827</b>	<b>70 964</b>	<b>24 288</b>	<b>76 042</b>	<b>101 965</b>	

Source : rapports annuels du CAC

<sup>37</sup> Il s'agit du changement de la comptabilisation des engagements retraite (méthode d'évaluation), selon la recommandation de l'autorité des normes comptables (ANC) n° 2013-02.

#### 4.1.1. Des produits essentiellement constitués de subventions publiques

Le chiffre d'affaires, qui est exclusivement constitué des recettes perçues dans le cadre des baux locatifs de la pépinière d'entreprises Innoparc, a progressé de près de 50 % entre 2012 et 2017, passant de 29 879 € à 49 302 €, soit une augmentation d'environ 19 400 €.

Cette variation a compensé pour près d'un tiers l'évolution à la baisse des subventions publiques pour un montant total de 69 048 €, due principalement au retrait du département (324 362 € en 2017 contre 393 410 € en 2012).

La dépendance de l'association aux subventions publiques reste toujours importante, puisque celles-ci représentent près de 87 % des produits de l'agence en 2017.

#### 4.1.2. Des charges essentiellement composées de dépenses de personnel

Les charges d'exploitation ont diminué de 24 % par an entre 2012 et 2017, passant de 449 211 € à 340 781 €, soit une baisse au total de 108 400 €.

Cette variation est essentiellement due à la baisse des dépenses de personnel (48 564 € pour les salaires et traitements et 8 842 € pour les charges sociales), qui représentent 65,6 % des charges d'exploitation en moyenne. Le soutien important de la CCI dans le fonctionnement de l'agence contribue fortement à la maîtrise de ce poste. Les effectifs ont également diminué (- 1 ETP à compter d'octobre 2013, et - 1 ETP à compter de décembre 2015).

Jusqu'à fin 2017, sur les trois chargés d'affaires de l'agence, deux étaient détachés de la CCI, et le troisième en CDI.

Les employés de l'association Gers Développement bénéficient d'une gratification sous la forme d'un treizième mois, ce qui est conforme à la convention collective applicable. Seul un agent bénéficie d'une part variable reposant sur les résultats de la pépinière<sup>38</sup>.

**Tableau 12 : Salaires bruts perçus par les employés de Gers Développement (en €)**

Employés	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1	40 272	28 165				
Dont 13ème mois	3 067	2 167				
2	61 320	52 195	62 093	72 107		
Dont 13ème mois	3 909	4 015	3 913	3 681		
4	77 021	76 243	76 243	75 208	76 242	112 396
Dont 13ème mois	5 865	5 865	5 865	5 865	5 865	5 865
3	40 840	40 456	34 406	32 135	37 196	39 005
Dont 13ème mois	3 112	3 112	2 647	2 553	2 553	2 761
5		9 811	33 410	33 410	35 980	37 730
Dont 13ème mois		755	2 570	2 570	2 570	3 031
<b>Total</b>	<b>219 453</b>	<b>206 870</b>	<b>206 152</b>	<b>212 860</b>	<b>149 418</b>	<b>189 131</b>

Source : données de l'agence Gers Développement

<sup>38</sup> 100 € par dossier à valeur ajoutée accompagné + 5 % du résultat positif de la pépinière, sous réserve de budget disponible.

## 4.2. Le bilan

Grace à l'amélioration des résultats, la situation bilancielle s'est également redressée.

En effet, le redressement financier des exercices à compter de 2013 et les excédents générés en 2014 et 2015 ont permis de résorber le report à nouveau négatif (+ 1 586 € à l'ouverture de l'exercice 2016)<sup>39</sup>. L'excédent de l'exercice 2016 a permis à l'association de reprendre un cycle vertueux.

**Tableau 13 : Le passif**

En €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Ecart
fonds associatifs	4 502	4 502	4 502	4 502	4 502	4 502	0
<b>reports à nouveaux (RAN)</b>	<b>-32 813</b>	<b>-58 733</b>	<b>-59 238</b>	<b>-34 411</b>	<b>1 586</b>	<b>25 873</b>	<b>58 686</b>
<b>résultat de l'exercice</b>	<b>-25 923</b>	<b>-506</b>	<b>24 827</b>	<b>70 964</b>	<b>24 288</b>	<b>76 042</b>	<b>101 965</b>
provisions pour risques et charges	0	0	0	0	88 183	59 872	59 872
emprunts et dettes bancaires	78 862	120 862	78 862	78 862	2 638	2 638	-76 224
avances et acomptes reçus	0	0	0	0	0	0	0
dettes fournisseurs	115 678	140 252	127 117	21 340	24 519	24 560	-91 118
dettes fiscales et sociales	96 410	102 123	94 802	77 274	67 352	97 232	822
autres dettes (dont dettes sur immo)	104	154	154	154	0	0	-104
comptes de régularisation	0	71 463	71 463	0	0	0	0
concours bancaires	0	0	0	0	0	0	0
<b>Total passif</b>	<b>236 820</b>	<b>380 117</b>	<b>342 489</b>	<b>218 685</b>	<b>213 068</b>	<b>290 719</b>	<b>53 899</b>

Source : rapports certifiés du commissaire aux comptes

De par son objet statutaire, l'agence ne porte pratiquement pas d'immobilisations à son actif. Au 31 décembre 2017, le montant net des immobilisations incorporelles était nul, il était de 6 366 € pour les immobilisations corporelles, et de 465 € pour les immobilisations financières.

Les immobilisations correspondent à des achats de matériels informatiques et à des installations diverses.

**Tableau 14 : L'actif**

En €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Ecart
immobilisations incorporelles	0	0	0	0	0	0	0
immobilisations corporelles	859	548	9 465	8 274	7 320	6 366	5 507
immobilisations financières	465	465	465	465	465	465	0
<b>Actif immobilisé</b>	<b>1 324</b>	<b>1 013</b>	<b>9 930</b>	<b>8 739</b>	<b>7 785</b>	<b>6 831</b>	<b>5 507</b>
avances et acomptes versés	0	0	0	0	0	0	0
stocks	0	0	0	0	0	0	0
créances	126 974	194 054	251 313	131 837	14 320	19 646	-107 328
comptes de régularisation	2 731	2 751	5 933	5 409	1 488	1 547	-1 184
valeurs mobilières de placement	0	0	0	0	0	0	0
disponibilités	105 791	182 299	75 313	72 700	189 475	262 695	156 904
<b>Actif circulant</b>	<b>235 496</b>	<b>379 104</b>	<b>332 559</b>	<b>209 946</b>	<b>205 283</b>	<b>283 888</b>	<b>48 392</b>
<b>Total actif</b>	<b>236 820</b>	<b>380 117</b>	<b>342 489</b>	<b>218 685</b>	<b>213 068</b>	<b>290 719</b>	<b>53 899</b>

Source : rapports certifiés du commissaire aux comptes

<sup>39</sup> Le report à nouveau (RAN) 2016 (1 586 €), correspond au RAN 2015 (- 34 411 €), augmenté du résultat d'exercice 2015 (70 964 €) et diminué des engagements retraite actualisés au 1<sup>er</sup> janvier 2016, suite à la recommandation ANC n° 2013-02 (- 4 967,55 €).

Le fonds de roulement est positif car les emplois stables sont très faibles. Son niveau est en augmentation en raison de la hausse des ressources stables en 2016, et notamment des provisions pour risques et charges à hauteur de 88 000 €.

Le besoin en fonds de roulement (BFR) est négatif cinq exercices sur six au cours de la période sous revue, les dettes étant supérieures aux créances. Les créances ayant baissé à partir de 2016, notamment à cause de la fin de la participation financière du département, le BFR est redevenu négatif.

**Tableau 15 : La trésorerie**

En €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Moyenne
Fonds de roulement	23 304	65 112	39 023	111 178	113 412	162 096	85 688
Besoin en fonds de roulement	-82 487	-117 187	-36 290	38 478	-76 063	-100 599	-62 358
<b>Trésorerie</b>	<b>105 791</b>	<b>182 299</b>	<b>75 313</b>	<b>72 700</b>	<b>189 475</b>	<b>262 695</b>	<b>148 046</b>

Source : calculs de la CRC à partir des données des rapports certifiés du commissaire aux comptes

Avec un fonds de roulement positif et un besoin en fonds de roulement négatif, le niveau de la trésorerie s'élève en moyenne à 148 000 € au cours de la période sous revue.

Fin 2016, la dette de trésorerie est essentiellement constituée des cautions versées pour les loyers perçus (2 518 €). Elle a pu atteindre près de 121 000 € fin 2013, en raison d'une erreur de trop perçu de 42 000 € sur la participation financière de la CCI<sup>40</sup>, et d'une avance de trésorerie d'environ 76 000 € versée par la CCI au titre du CEEI en 1999 et restituée en 2015.

La chambre constate que l'agence a conservé cette avance pendant 16 ans, alors que sa situation de trésorerie ne le nécessitait pas au vu des comptes depuis 2012, ce qui est symptomatique d'un manque de distinction entre les deux structures et d'un défaut d'attention porté au pilotage financier de l'agence.

**Tableau 16 : État de la dette de trésorerie**

En €	2012	2013	2014	2015	2016
avance de trésorerie de la CCI	76 224	76 224	76 224	76 224	0
caution loyers	2 518	2 518	2 518	2 518	2 518
cautions badges	120	120	120	120	120
compte 461- débiteurs divers		42 000			
<b>Total</b>	<b>78 862</b>	<b>120 862</b>	<b>78 862</b>	<b>78 862</b>	<b>2 638</b>

Source : données de l'agence Gers Développement

La chambre observe que ces dettes de trésorerie correspondent à la totalité des dettes comptabilisées à plus d'un an. L'agence n'a donc pas de dette majeure à long terme.

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

La situation financière de l'agence Gers Développement s'est améliorée, passant d'un résultat d'exercice déficitaire de 26 000 € en 2012 à un résultat d'exercice excédentaire de 76 000 € en 2017. Les reports à nouveau qui étaient déficitaires en début de période, sont désormais excédentaires depuis 2016, et l'agence n'est pas endettée.

<sup>40</sup> Ce trop versé de 42 000 € a été enregistré dans un compte 461 « Débiteurs créditeur divers » au 31 décembre 2013 par le CAC, puis régularisé au 1<sup>er</sup> janvier 2014 en étant défalqué de la contribution financière de la CCI au titre de l'exercice 2014.

Sa structure financière est caractérisée par une forte dépendance aux subventions publiques, et par des dépenses de fonctionnement essentiellement composées de charges de personnel. C'est essentiellement la baisse de ces dernières qui lui a permis de retrouver un résultat excédentaire. Son fonds de roulement est ainsi passé de 23 000 € en 2012 à 163 000 € en 2017.

Cette situation pose la question de l'utilisation par l'agence de ces marges de manœuvre nouvelles.

## 5. L'APPLICATION DU DROIT DE LA COMMANDE PUBLIQUE

Parce qu'elle est financée majoritairement par un organisme constitué du pouvoir adjudicateur (la CCI), l'association Gers Développement est soumise au droit de la commande publique, conformément aux dispositions de l'ordonnance du 6 juin 2005<sup>41</sup> pour les marchés passés avant le 1<sup>er</sup> avril 2016, et à celles de l'ordonnance du 23 juillet 2015<sup>42</sup> et de son décret d'application du 25 mars 2016<sup>43</sup> pour les marchés passés depuis le 1<sup>er</sup> avril 2016.

L'article 27 du décret d'application précité dispose que « lorsque la valeur estimée du besoin est inférieure aux seuils de procédure formalisée, l'acheteur peut recourir à une procédure adaptée dont il détermine librement les modalités en fonction de la nature et des caractéristiques du besoin à satisfaire, du nombre ou de la localisation des opérateurs économiques susceptibles d'y répondre ainsi que des circonstances de l'achat ».

La chambre observe que l'association n'a jamais formalisé de procédures d'achat conformes aux règles en vigueur, que ce soit avant ou après la réforme de 2015. Pour les marchés supérieurs aux seuils de procédure formalisée, ses achats sont gérés par la personne en charge des marchés à la CCI<sup>44</sup>.

Aussi, la chambre rappelle à l'association Gers Développement la nécessité de formaliser et d'appliquer une procédure de commande publique conforme aux règles en vigueur.

\*\*\*

<sup>41</sup> Ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics.

<sup>42</sup> Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics. Article 10 de l'ordonnance : « Les pouvoirs adjudicateurs sont : 1° Les personnes morales de droit public ; 2° Les personnes morales de droit privé qui ont été créées pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial, dont : a) Soit l'activité est financée majoritairement par un pouvoir adjudicateur ; b) Soit la gestion est soumise à un contrôle par un pouvoir adjudicateur ; c) Soit l'organe d'administration, de direction ou de surveillance est composé de membres dont plus de la moitié sont désignés par un pouvoir adjudicateur ; 3° Les organismes de droit privé dotés de la personnalité juridique constitués par des pouvoirs adjudicateurs en vue de réaliser certaines activités en commun ».

<sup>43</sup> Décret d'application n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics.

<sup>44</sup> Cela s'est notamment présenté lorsque l'agence a été accompagnée par un cabinet dans le cadre de la contribution du Gers au SRDEII, et pour le marché de nettoyage des locaux.



## GLOSSAIRE

ADIGE	Association pour le développement industriel du Gers
AG	assemblée générale
AGO	assemblée générale ordinaire
ANC	Autorité des normes comptables
BE	budget exécuté
BFR	besoin en fonds de roulement
BJDCP	bulletin juridique des contrats publics
BP	budget primitif
BR	budget rectificatif
CA	communauté d'agglomération
CAC	commissaire aux comptes
CAF	capacité d'autofinancement
CC	communauté de communes
CCI	chambre de commerce et d'industrie
CCIR	chambre de commerce et d'industrie de région
CCIT	chambre de commerce et d'industrie territoriale
CDI	contrat à durée indéterminée
CDPGF	cadre de décomposition du prix global et forfaitaire
CE	Conseil d'État
CEEI	Centre européen d'entreprise et d'innovation
CFE	cotisation foncière des entreprises
CGCT	code général des collectivités territoriales
CMA	chambre des métiers et de l'artisanat
CNER	Conseil national des économies régionales
CRC	chambre régionale des comptes
CRITT	centre régional d'innovation et de transfert de technologies
CTCPA	centre technique de la conservation des produits agricoles
CVAE	cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
DG	directeur général
DRAAF	direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
EBE	excédent brut d'exploitation
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
ETP	équivalent temps-plein
FDR	fonds de roulement
GD	Gers développement
JO	Journal officiel
k€	kilo € = milliers d'euros
M€	millions d'euros
MAPA	marché à procédure adaptée
NOTRe	loi portant nouvelle organisation territoriale de la République
PME	petite ou moyenne entreprise
RAN	report à nouveau
RC	responsabilité civile

RCS	registre du commerce et des sociétés
RDTI	réseau pour innover en Midi Pyrénées
SPIC	service public industriel et commercial
SRDEII	schéma régional de développement économique d'innovation et d'internationalisation
SROM	schéma régional d'organisation des missions
TACFE	taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises
TACVAE	taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
TATP	taxe additionnelle à la taxe professionnelle
TFC	taxe pour frais de chambre
TP	taxe professionnelle
TPE	très petite entreprise
TVA	taxe sur la valeur ajoutée
URSCOP	union régionale des sociétés coopératives de production
ZAC	zone d'aménagement concerté
ZRR	zone de revitalisation rurale

## **Réponses aux observations définitives en application de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières**

Une réponse enregistrée :

- Réponse du 11 janvier 2019 de Mme Carole Delga, présidente de la région Occitanie.

Article L. 243-5 du code des juridictions financières :

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs ».






Les publications de la chambre régionale des comptes  
Occitanie

sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/Nos-activites/Chambres-regionales-des-comptes-CRC/Occitanie>

**Chambre régionale des comptes Occitanie**  
**500, avenue des États du Languedoc**  
**CS 70755**  
**34064 MONTPELLIER CEDEX 2**

**[occitanie@crtc.ccomptes.fr](mailto:occitanie@crtc.ccomptes.fr)**

 **@crococcitanie**