



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SA RÉPONSE**

**SYNDICAT MIXTE D'AMÉNAGEMENT
DU NOGAROPÔLE
(Gers)**

Exercices 2015 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	4
RECOMMANDATIONS.....	6
INTRODUCTION.....	7
1. PRÉSENTATION, GOUVERNANCE ET ORGANISATION	8
1.1. L'objet du syndicat d'aménagement.....	8
1.2. La gouvernance du syndicat	9
1.2.1. Les instances de gouvernance	9
1.2.2. Le maintien du département dans le syndicat après la loi NOTRé.....	9
1.3. La gestion interne	10
1.3.1. L'organisation et les ressources humaines.....	10
1.3.2. L'achat public	11
2. LA GESTION DU NOGAROPÔLE	12
2.1. Un projet ambitieux initié en 2005	12
2.2. L'aménagement et la commercialisation de la zone d'activité.....	13
2.3. La gestion et l'animation de la pépinière d'entreprises	15
2.4. Le laboscope, laboratoire de mesure scientifique.....	17
2.4.1. Le bâtiment	18
2.4.2. La délégation de service public du NTK Nogaro track	20
2.5. La gestion de l'aérodrome	21
2.6. Les relations avec la SEM du circuit Paul Armagnac	23
2.6.1. La mise à disposition de terrain à fins de stationnement	24
2.6.2. La mise à disposition de la maison Brocas	24
3. LA FIABILITÉ DES COMPTES ET LA SITUATION FINANCIÈRE DU SYNDICAT.....	25
3.1. L'information budgétaire et la fiabilité des comptes.....	26
3.1.1. La qualité de l'information budgétaire	26
3.1.2. La fiabilité des prévisions budgétaires.....	26
3.1.3. L'affectation du résultat et la couverture du besoin de financement de la section d'investissement	28
3.1.4. Le suivi des immobilisations	28
3.2. L'analyse du budget principal	29
3.2.1. L'autofinancement du budget principal	29
3.2.2. L'absence d'investissement et l'impact direct de la CAF sur le fonds de roulement	30
3.3. L'analyse consolidée	31
3.3.1. La situation des budgets annexes du syndicat.....	31
3.3.2. La consolidation financière.....	34
4. PERSPECTIVES : LA DISSOLUTION DU SYNDICAT	36
GLOSSAIRE.....	37
Réponses aux observations définitives.....	38

SYNTHÈSE

L'échec d'un projet ambitieux et surcalibré

Créé en 2005, le syndicat mixte d'aménagement du Nogaropôle, ou SYMA, est composé du département du Gers, de la communauté de communes du Bas-Armagnac (26 communes, 8 600 habitants) et de la commune de Nogaro (2 017 habitants).

Situé à proximité immédiate du Circuit Paul Armagnac, sur les communes de Nogaro et de Caupenne, le Nogaropôle est une opération d'aménagement à vocation économique, conçue comme un site entièrement dédié aux sports mécanique et automobile dans une optique de développement économique du canton.

Ce projet ambitieux, qui a bénéficié de nombreux financements dans le cadre de sa labellisation comme pôle d'excellence rurale, n'a jamais fonctionné : près de 15 ans après sa réalisation, la zone d'activité est vide, la pépinière n'a accueilli qu'un faible nombre d'entreprises et n'a jamais dégagé de dynamique propre à ce type de structure, le bâtiment industriel, conçu pour être un centre technique d'essais, est réduit à un simple bâtiment locatif.

Si les causes de cet échec sont multiples, il est une illustration des effets spéculatifs que peuvent engendrer, dans certains cas, les réponses à appels à projets. En effet, si l'obtention du label de pôle d'excellence rurale a permis au territoire de financer les investissements nécessaires à la mise aux normes du circuit Paul Armagnac et à la réfection de la piste de l'aérodrome, elle a généré, pour que le territoire soit éligible, des investissements publics surcalibrés.

Devant l'échec du projet, le syndicat a adapté son fonctionnement : afin de favoriser les installations d'entreprises, il a assoupli les règlements de la zone d'activité et de la pépinière, supprimant en particulier la thématique de la zone ; les effectifs de la structure ont également été réduits à un seul agent.

Une gestion interne peu rigoureuse

La gestion de la structure devrait être plus rigoureuse : les budgets présentés, pourtant peu étoffés, ne respectent pas le principe de sincérité budgétaire et ont des taux de réalisation faibles, la passation des marchés publics n'est pas conforme aux principes de la commande publique, le suivi de leur exécution n'est pas assez rigoureux et la délégation de service public conclue pour l'exploitation du système de mesure scientifique pour le centre d'essai n'a fait l'objet d'aucun contrôle. Enfin, le syndicat n'assume pas ses responsabilités sur l'aérodrome et n'exerce aucun contrôle sur le gestionnaire, l'aéroclub du Bas-Armagnac.

Une dissolution à conduire dans les plus brefs délais

Les budgets du syndicat sont consacrés au remboursement des emprunts et la soutenabilité financière de la structure sur les prochaines années repose sur sa capacité à céder ses actifs principaux, à savoir le laboratoire et la zone d'activité.

La perspective de dissolution du syndicat fait l'objet d'un consensus entre les différents membres, d'autant que la participation du département du Gers, principal contributeur, n'est plus régulière depuis que la loi NOTRe a supprimé la compétence économique des départements.

Elle avait été néanmoins conditionnée à la vente du laboratoire, dont l'emprunt court jusqu'en 2030. La vente ayant été signée le 4 juillet 2022, le processus de dissolution va pouvoir être engagé rapidement, sur la base d'un protocole entre les différentes parties.

RECOMMANDATIONS

1. Respecter les principes de la commande publique, tant dans la passation que dans l'exécution afin d'assurer la régularité et la performance de l'achat public. *Non mise en œuvre.*
2. Exercer le contrôle de l'aérodrome selon l'accord de gestion conclu avec l'aéroclub. *Non mise en œuvre.*
3. Respecter le principe de sincérité budgétaire défini par l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales lors de l'adoption des budgets par l'assemblée délibérante. *Non mise en œuvre.*
4. Conduire à son terme et sans délai la dissolution du syndicat en établissant un protocole de dissolution. *Mise en œuvre en cours.*

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 du syndicat mixte d'aménagement du Nogaropôle a été ouvert le 27 juillet 2021 par lettre du président de section adressée à M. Bernard Ksaz, ordonnateur en fonctions. Un courrier a également été adressé le 3 septembre 2021 à M. Claude Bourdil, précédent ordonnateur.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu le 18 novembre 2021 avec l'ordonnateur et le 4 novembre 2021 avec son prédécesseur.

Lors de sa séance du 25 janvier 2022, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été transmises à M. Bernard Ksaz. M. Claude Bourdil a été destinataire d'une lettre de clôture de procédure concernant sa gestion. Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 13 juillet 2022, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

1. PRÉSENTATION, GOUVERNANCE ET ORGANISATION

1.1. L'objet du syndicat d'aménagement

Le syndicat mixte d'aménagement (SYMA) du Nogaropôle a été créé en juin 2005. Ses statuts ont été modifiés par arrêté préfectoral du 19 décembre 2014.

Selon l'article 2 des statuts, le syndicat a en charge de :

- créer, gérer et animer le pôle d'activités dans une démarche environnementale ;
- aménager, équiper et commercialiser les zones d'activité d'intérêt commun à tous les membres du syndicat ;
- gérer et développer les infrastructures et les activités de l'aérodrome de Nogaro, en liaison avec les activités du circuit automobile et de l'industrie automobile ;
- réaliser des opérations ponctuelles d'aménagement et d'investissement liées à l'implantation des entreprises sur ces mêmes zones comprenant notamment :
 - la création d'une pépinière d'entreprises spécialisées dans la recherche et la production d'équipements et de services pour l'automobile ;
 - l'implantation d'un centre de recherche et d'innovation pour la maîtrise des risques automobiles et de la sécurité routière ;
 - la constitution d'une offre immobilière permettant l'installation d'entreprises sous forme d'ateliers-relais ;
 - la promotion d'un centre d'orientation de formation et d'insertion professionnelle (OFIP)¹ ;
 - la mise en œuvre de toutes actions de communication pour la promotion de cette zone ;
 - la création de services au profit du développement de l'activité économique de la zone, en synergie notamment avec l'aérodrome de Nogaro.

Le SYMA du Nogaropôle a ainsi aménagé les trois entités suivantes dont il assure la gestion :

- une pépinière et un tiers-lieux de 1 600 m² comprenant notamment huit bureaux de 30 m² et quatre ateliers de 250 m² ;
- un bâtiment industriel laboratoire de 755 m² comprenant un grand atelier de 442 m² et quatre bureaux d'étude ;
- une zone d'activité d'une surface cessible de sept hectares comprenant 27 lots d'une superficie comprise entre 1 031 m² et 9 441 m².

Il gère en outre l'aérodrome, constitué d'une piste en dur de 1 000 mètres, qui a été transféré par la commune de Nogaro.

¹ Projet de centre de formation qui devait être créé dans le bâtiment laboratoire mais qui n'a jamais été concrétisé.

1.2. La gouvernance du syndicat

1.2.1. Les instances de gouvernance

Le conseil syndical du syndicat comprend trois membres : le département du Gers (dix sièges), la communauté de communes du Bas-Armagnac (trois sièges) et la commune de Nogaro (un siège)².

Initialement, la commune de Caupenne, sur laquelle se trouve une partie de la zone d'activité, était membre. La communauté de communes siège à sa place depuis qu'elle a pris la compétence développement économique. La commune de Nogaro est restée membre au titre de l'aérodrome.

L'article 11 des statuts précise la clé de répartition des contributions financières de chacun des membres. Comme le souligne le tableau ci-après, le département du Gers contribue plus financièrement au syndicat (85 % des contributions) que son poids au sein du conseil syndical (71 % des sièges) ; c'est l'inverse pour la communauté de communes (21 % des sièges et 13 % des contributions financières) et pour la commune de Nogaro (7 % des sièges et 2 % des contributions financières).

tableau 1 : répartition des sièges et des contributions financières

	Nombre de sièges	Répartition des sièges (en %)	Répartition contributions financières (en %)
Département du Gers	10	71	85
CC Bas-Armagnac	3	21	13
Nogaro	1	7	2
Total	14	100	100

Source : CRC à partir des statuts (CC = communauté de communes)

Le conseil syndical s'est réuni entre une et trois fois par an selon les années³, ce qui est en deçà des trois sessions par an *a minima* telles que mentionnées par les statuts.

Le conseil syndical a délégué⁴ une partie de ses pouvoirs au bureau, composé de six membres, dont le président et quatre vice-présidents, conformément à l'article 6 des statuts.

Enfin, le président est l'organe exécutif du syndicat mixte et son ordonnateur. Ses attributions sont précisées à l'article 9 des statuts ainsi que par la délibération du 17 mai 2011 portant délégation du conseil syndical au président. Il est le seul membre de l'exécutif à percevoir une indemnité de fonction.

1.2.2. Le maintien du département dans le syndicat après la loi NOTRÉ⁵

Le département du Gers est resté majoritaire alors qu'il ne dispose plus de la compétence développement économique depuis la loi NOTRÉ et qu'il n'est plus compétent en matière d'aménagement de zones d'activité et d'immobilier d'entreprises.

² Article 5 des statuts du syndicat mixte.

³ 2015 : 3 réunions, 2016 : 3 réunions, 2017 : 2 réunions, 2018 : 2 réunions, 2019 : 1 réunion, 2020 : 3 réunions.

⁴ Délibération du 17 mai 2011 sur les délégations au bureau et au président.

⁵ Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Dans son rapport d'observations définitives sur la gestion du département du Gers, publié le 25 septembre 2021, la chambre lui recommandait d'ailleurs de se retirer du SYMA afin de se mettre en conformité avec la loi NOTRÉ.

Ce dernier a justifié son maintien au sein du syndicat mixte par le fait que la communauté de communes du Bas-Armagnac ne pouvait porter seule la gestion du Nogaropôle, le département assumant 85 % du portage financier et le poids des emprunts restant important. Il s'est cependant engagé à se retirer dès que la vente du laboratoire serait effective (cf. point 4 sur les perspectives).

Il a toutefois progressivement diminué sa contribution financière, qui est passé de 720 k€ en 2015 à 340 k€ en 2020 et à 245 k€ en 2021.

1.3. La gestion interne

1.3.1. L'organisation et les ressources humaines

Sur la période contrôlée, le SYMA emploie un seul agent, qui occupe les fonctions d'assistant de gestion.

Cette situation illustre la perte de dynamique du projet qui, initialement, comptait trois agents : un directeur du développement économique, un chef de projet en charge du centre d'essais « laboscope » et un assistant de gestion.

Le tableau des emplois, présenté au conseil syndical le 16 juin 2015 et le 23 février 2016, n'est d'ailleurs pas à jour puisque l'organigramme ne comptait qu'un seul agent sur cette période.

Deux assistantes de gestion ont occupé successivement le poste depuis 2015. L'agent actuel a été recruté le 6 juin 2017 et est titulaire du grade d'adjoint administratif.

Ce recrutement d'un agent à temps plein pour la gestion du syndicat aurait pu être évité. Même si les charges de personnel restent modestes⁶, le temps de travail de l'agent est supérieur aux besoins de la structure.

Le syndicat mixte aurait dû chercher des solutions de mutualisation avec le département pour la gestion financière et juridique, et avec la communauté de communes ou la commune pour la gestion de proximité.

L'ordonnateur a indiqué que l'agent concerné était mis à disposition de structures départementales pour une partie de son temps (MDPH et GIP Gers Solidaire). Si ces mises à disposition ont bien fait l'objet d'une convention, il s'avère toutefois que la rémunération de l'agent n'a pas donné lieu à remboursement⁷.

La fiche de poste de l'assistante de gestion liste les missions confiées à l'agent, elle ne mentionne pas l'environnement de travail de l'agent, qui est physiquement isolé.

⁶ Les charges de personnel représentent 34 591 €, soit 8 % des produits de gestion du budget principal (et donc contributions des membres).

⁷ L'article 6 des conventions stipule qu'il est dérogé à la règle du remboursement de la mise à disposition de l'intéressée dans la mesure où la convention intervient entre une collectivité territoriale et un groupement d'intérêt public. Les frais de déplacement sont en revanche bien pris en charge par les structures d'accueil.

Enfin, le SYMA a mis en place le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep) par délibération du 26 mai 2016. Si la délibération prévoit bien les deux parts du Rifseep, à savoir l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertises (IFSE) et le complément indemnitaire annuel (CIA), aucun CIA n'est pour l'instant attribué à l'agent.

1.3.2. L'achat public

Entre 2015 et 2020, le montant engagé par le SYMA au titre de l'achat public s'est élevé à 334 k€. 20 marchés ont été passés sous forme de procédure adaptée pour un montant total de 105 k€, soit environ un tiers des achats.

tableau 2 : marchés passés par le SYMA sur la période 2015-2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Montant des achats en € (HT)	91 230	45 257	93 739	59 339	17 513	26 691	333 768
Nombre de marchés passés	5	2	7	-	6	-	20
Marchés passés en montant en € (HT)	15 878	13 200	67 976	-	8 289	-	105 343

Source : CRC, à partir des données du SYMA

Parmi ceux-ci, un seul dépassait le seuil légal⁸ au-dessus duquel les acheteurs doivent conclure un marché public avec publicité et mise en concurrence préalables : il s'agissait d'un marché de nettoyage passé en 2017 pour 45 252 € HT.

Concernant ce marché, la chambre a constaté plusieurs dysfonctionnements tant dans la passation que dans son exécution.

S'agissant de la passation, le règlement de la consultation transmis aux entreprises prévoyait l'attribution du marché sur la base d'un critère « prix » pour 60 % et d'un critère « note méthodologique » pour 40 %. Or le règlement ne précisait pas sur quelle base la note méthodologique serait fixée. De plus, aucune note n'a en réalité été attribuée aux deux candidats, le tableau comparatif des offres se contentant d'indiquer en commentaire que « l'absence de devis, et le fait que la société X... ne répondait plus aux exigences du précédent marché, malgré un prix moindre, nous avons préféré partir avec un autre fournisseur ». Enfin, s'agissant de l'exécution du marché, il n'existe aucun tableau de suivi des prestations réalisées par l'entreprise et de la facturation afférente. Ainsi, aucun élément ne permet de savoir si les termes du marché ont bien été respectés par l'entreprise retenue.

Par ailleurs, la chambre constate que le SYMA n'a passé aucun marché pour la fourniture d'électricité alors même qu'il a conclu à deux reprises, en 2015 et en 2018, des contrats de trois ans avec EDF collectivités pour un montant hors taxes supérieur à 25 000 €. Le syndicat a indiqué, lors de l'instruction, qu'il n'avait pas souhaité, au regard des installations, prendre de risques en faisant appel à un concurrent d'EDF et qu'il n'a jamais été démarché dans ce sens. Une telle pratique n'est pas conforme à la réglementation en matière de commande publique.

Ces deux exemples soulignent qu'en dépit du très faible nombre d'achats relevant du cadre des procédures formalisées, le suivi de la passation et de l'exécution par le SYMA n'est pas suffisamment rigoureux pour assurer la régularité et la performance de l'achat public. La chambre lui recommande donc d'être plus vigilant.

⁸ Le seuil de dispense est passé de 25 000 € à 40 000 € au 1^{er} janvier 2020 (décret n° 2019-1344 du 12 décembre 2019 modifiant certaines dispositions du code de la commande publique relatives aux seuils et aux avances).

Recommandation

1. Respecter les principes de la commande publique, tant dans la passation que dans l'exécution afin d'assurer la régularité et la performance de l'achat public. *Non mise en œuvre.*

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le syndicat mixte du Nogaropole a été créé en 2005 pour prendre en charge l'aménagement de la zone du même nom. Le département y détient une large majorité des sièges (10 sièges sur 14) et ses contributions financières représentent 85 % du total. Les deux autres membres, la communauté de communes du Bas-Armagnac et la commune de Nogaro sont minoritaires dans la gouvernance comme dans les ressources du syndicat. Le département du Gers est resté majoritaire, alors qu'il ne dispose plus de la compétence développement économique depuis la loi NOTRe et qu'il n'est plus compétent en matière d'aménagement de zones d'activité et d'immobilier d'entreprises.

Les effectifs du syndicat ont été réduits à un seul agent à temps complet mais le temps de travail de l'agent reste supérieur aux besoins de la structure. Le syndicat mixte aurait dû chercher des solutions de mutualisation avec le département et avec la communauté de communes, de nature à lui permettre de fiabiliser sa gestion interne, tant sur le plan comptable que juridique. En particulier, en matière d'achat public, le syndicat ne respecte pas les principes de la commande publique dans la passation des marchés et n'assure pas non plus un suivi rigoureux de leur exécution.

2. LA GESTION DU NOGAROPÔLE

2.1. Un projet ambitieux initié en 2005

L'élément déclencheur du projet du Nogaropôle a été l'obligation de mise en conformité du circuit Paul Armagnac afin de pouvoir continuer à accueillir les sports automobiles, ce qui a nécessité de lourds investissements⁹. Ces travaux ont été inscrits dans un cadre plus global de création d'un pôle d'excellence rurale (PER)¹⁰.

Le mécanopôle devait ainsi regrouper autour du circuit un ensemble de services et d'entreprises liés aux activités automobiles et aéronautiques dans le but de structurer l'activité économique de l'ouest gersois et de favoriser la création de 350 emplois (dans les secteurs de l'aéronautique et de l'automobile)¹¹.

⁹ Construction de 24 stands de course et d'essais, une tour de contrôle, un bloc médical, des loges VIP, une plateforme d'accueil du public au-dessus des stands et modification de deux virages.

¹⁰ Les pôles d'excellence rurale ont été mis en place en 2015. Ce sont des projets favorisant le développement des territoires ruraux recevant à ce titre un financement partiel de la part de l'État. Le label pôle d'excellence rurale a été attribué à des projets de développement économique situés sur des territoires ruraux et fondé sur un partenariat entre des collectivités locales et des entreprises privées.

¹¹ Préambule du contrat d'affermage entre le département du Gers et la société d'économie mixte du circuit Paul Armagnac pour la période 2007-2017.

Le projet a été construit sur une zone de 150 hectares et comprenait une zone d'activité devant accueillir des industries *high-tech* du secteur de l'automobile, une pépinière d'entreprises spécialisées dans la production d'équipements et de services pour l'automobile et l'implantation d'un centre de recherche et d'innovation pour la maîtrise des risques automobiles et de la sécurité routière (laboratoire).

L'aérodrome, jusqu'alors géré par la commune de Nogaro, a également été intégré au mécanopôle, ce qui a permis le financement de la réfection de la piste demandée par la direction générale de l'aviation civile (DGAC).

Le label pôle d'excellence rurale a permis au projet d'obtenir des financements de la part de l'État et de l'Union européenne. Les investissements portés par le SYMA se sont ainsi élevés à 9,3 M€, financés à 35 % par des subventions publiques et à 65 % par l'emprunt.

tableau 3 : plan de financement du Nogaropôle

Dépenses (en M€)		Recettes (en M€)	
Pépinière d'entreprises	1,7	Europe	0,4
Zone d'activité	3,2	État	1,1
Centre d'essai/laboratoire	3,2	Région	1,3
Aérodrome	1,2	Département	0,5
		Emprunt	6,0
Total	9,3	Total	9,3

Source : CRC à partir des données du SYMA

Pourtant assis sur une étude de faisabilité validée par les services de l'État, cet ambitieux projet n'a jamais véritablement fonctionné. La crise économique de 2008, le sur-calibrage du projet au regard des caractéristiques du territoire et un manque de synergie des différents acteurs en sont les principales raisons.

2.2. L'aménagement et la commercialisation de la zone d'activité

La zone d'activité (ZA) du Nogaropôle, qui s'étend sur une superficie de 14 hectares, se divise en deux parties : la zone d'aménagement concerté (ZAC) de Nogaro et le lotissement de Caupenne d'Armagnac. Elle bénéficie d'un accès direct au circuit.

La ZA compte 27 lots, de taille variable, dont trois ont été réservés, dès l'origine, par le SYMA pour l'installation du laboratoire, de la pépinière d'entreprises et de son parking.

photo 1 : plan de la zone d'activité et découpage en lots



Source : SYMA du Nogaropôle

Au moment de sa création, la zone était dédiée à l'ensemble des secteurs des industries et services de l'automobile et de l'aéronautique.

Selon le règlement de la ZAC, un comité de sélection¹² était en charge d'examiner les dossiers de candidatures et de se prononcer sur leur recevabilité.

Devant l'échec de la commercialisation de la ZA, et afin de faciliter la vente des parcelles, plusieurs décisions ont été prises par le conseil syndical depuis 2015 :

- par délibération du 16 juin 2015, le conseil a ouvert la zone à tout type de projet, au-delà de la seule thématique mécaniques automobile et aéronautique ;
- en octobre 2018, les lots ont été mis aux enchères sur Agorastore au prix de départ de 7 €/m² hors commissions, ce qui a divisé par deux le prix initial fixé à 15 €/m².

Pourtant, aucun lot n'a été vendu par l'intermédiaire d'Agorastore et la convention de mandat exclusif a donc été résiliée par courrier du 30 septembre 2020.

La suppression du caractère thématique de la zone lui a conféré le statut d'une ZA classique. La zone du Nogaropôle s'est ainsi retrouvée en concurrence avec les autres ZA du territoire.

En particulier, la livraison en 2016 d'une nouvelle zone d'activité économique par la communauté de communes du Bas-Armagnac a accru la concurrence. Située sur la commune de Lanne Soubiran, cette ZA généraliste de six hectares se situe à six kilomètres de celle du

¹² Composé du département, du président du SYMA, du président de la communauté de communes du Bas Armagnac, des maires de Nogaro et de Caupenne d'Armagnac, de quatre représentants économiques (chefs d'entreprises), de trois représentants financiers (banques), de la CCI, de la MPE, de la SEMPA et de la SEMGERS.

Nogaro. La communauté de communes a indiqué à la chambre que la décision de création de la zone avait été prise dès 2012¹³, antérieurement à la suppression du caractère spécialisé de la zone de Nogaro, mais que l'aménagement ayant duré plus longtemps que prévu, sa livraison et sa commercialisation ont eu lieu dans la même temporalité.

Au 1^{er} janvier 2021, soit près de 15 ans après la création de la ZA de Nogaro, aucun des 24 lots commercialisés n'a été vendu¹⁴. Toutefois, plusieurs compromis ont été signés au cours de l'année 2021 et devraient se conclure par des ventes en 2022.

tableau 4 : compromis de vente signés par le SYMA du Nogaropôle

Type d'activité	Numéros des lots	Date de signature du compromis
Zone de Caupenne d'Armagnac		
TFT	lots 4 et 5	Signé le 14 octobre 2021
Exploitant agricole	lots 5 et 6	Signé le 24 juin 2021
Zone de Nogaro		
Société PROTEC SUD OUEST (entreprise retraitement et assainissement autre que ménager)	lots 6, 7 et 8	Signature à venir
Association automobile du circuit de Nogaro	lots 3, 4 et 5	Signature le 5 novembre 2021
David REBEILLE - transport scolaire et voyageur	lots 13 et 14	Signé le 8 juillet 2021
TARBE et fils - traiteur	lot 23	Date de signature à fixer
BRESCONS SARL - contrôle technique	lots 16 et 17	Date de signature à fixer

Source : SYMA du Nogaropôle

Au demeurant, ces ventes potentielles, qui ne concernent que 15 lots sur les 24 à commercialiser, vont se conclure sur la base d'un prix de vente fixé à 7 € HT le m², soit moitié moins que le prix initialement envisagé.

2.3. La gestion et l'animation de la pépinière d'entreprises

Le SYMA gère une pépinière d'entreprises composée de huit bureaux de 30 m² et de quatre ateliers de 250 m².

¹³ Délibération du conseil communautaire du 18 décembre 2012, actant le dossier de création de la zone.

¹⁴ Un compromis de vente a été signé en 2016 mais la vente n'a jamais abouti (cf. délibération du 23 février 2016).

photo 2 : bâtiment de la pépinière d'entreprises



Source : site internet Nogaropôle

Les entreprises peuvent rester dans les locaux pour une durée maximale de 48 mois et payent une redevance d'occupation fixée par délibération du conseil syndical¹⁵. En contrepartie, elles bénéficient des services proposés par le syndicat.

tableau 5 : tarifs de la pépinière d'entreprises

Montant de la redevance d'occupation des locaux				
Tarif/Formule	Bureau Pépinière	Bureau Hôtel	Atelier Pépinière	Atelier hôtel
Tarif au m ² /mois	6 € HT*	8,4 € HT*	3 € HT	4,2 € HT
Tarif mensuel	180 € HT	252 € HT	750 € HT	1050 € HT

* = ces tarifs comprennent les charges d'électricité, chauffage et climatisation

Source : SYMA

La pépinière n'a jamais réellement fonctionné et aucune dynamique collective n'est donc venue compléter l'offre immobilière. Si les ateliers sont relativement bien loués pour du stockage, seuls deux bureaux sur huit ont en moyenne été occupés depuis le démarrage du projet. Sur la période contrôlée, seules cinq entreprises ont occupé les lieux, dont deux bureaux (cf. tableau ci-après).

Afin de faciliter la location des bureaux, le conseil syndical est revenu, par délibération du 21 juin 2013, sur la spécialisation thématique de la pépinière et a permis la location de deux bureaux pour tout type d'activité. Les tarifs ont également été amendés : sur ces deux bureaux généralistes, deux types de location :

- soit quatre postes de travail dans un bureau à hauteur de 50 € HT par mois et par poste (200 € HT maximum par mois) ;
- soit en pépinière d'entreprises au tarif de 180 € HT par mois, ou en hôtel d'entreprises à hauteur de 261 € HT par mois.

¹⁵ Délibération du 29 juin 2007 puis du 20 septembre 2011.

L'analyse des différentes conventions montre néanmoins que les montants de redevance accordés et les durées des occupations ne correspondent pas toujours au cadre fixé par la délibération.

tableau 6 : entreprises locataires de la pépinière depuis 2015

Entreprise	Activité	Locaux concernés	Date début	Date fin	Durée	Redevance mensuelle € HT
Buggyra Academy	école de pilotage	atelier 2 - 250 m ²	01/01/2021	31/12/2024	48 mois	1 050
Dany Concept	entretien et réparation d'autres véhicules automobiles	atelier 4 - 250 m ²	01/07/2017	30/06/2021	48 mois	750
			01/07/2021	31/12/2021	6 mois	750
TFT	conception, préparation de véhicules de compétition, de tous types de véhicules, achat, vente location, entretien réparation de tout véhicule	atelier 1 - 250 m ²	01/03/2017	28/02/2021	48 mois	750
BLM Diag	diagnostic immobilier	bureau 3 - 30 m ²	01/11/2019	31/10/2022	3 ans	150
Protect SudOuest	eau et gestion des déchets	bureau 1 - 30 m ²	01/04/2021	31/12/2021	9 mois	150

Source : CRC à partir des conventions d'occupation temporaire

Ainsi, la convention signée avec l'entreprise BLM Diag court sur une durée de trois ans. Les redevances mensuelles fixées pour BLM Diag et pour Protect SudOuest sont de 150 € HT alors que la délibération de 2013 mentionnait une redevance mensuelle de 180 € HT en pépinière d'entreprises (et donc assortie d'une durée d'occupation limitée) et de 261 € HT en hôtel d'entreprises.

Selon le syndicat, ces remises ont été accordées aux locataires afin de favoriser leur maintien ou leur présence au sein de la pépinière et en fonction de leur fréquentation de la structure. Ainsi, l'entreprise BLM Diag n'est présente sur le site que le samedi.

La chambre rappelle toutefois que toute modification de la convention type, qu'il s'agisse des modalités tarifaires ou des durées d'occupation, doit être présentée et validée par le conseil syndical.

Au final, les loyers de la pépinière ont représenté sur la période une recette de 220 k€ (36,7 k€ par an), soit près de 50 % des charges de gestion¹⁶. Si la pépinière a connu des impayés à hauteur de 26 k€, qui ont fait l'objet d'admissions en non-valeur sur les exercices 2015 et 2016, la situation s'est par la suite améliorée.

En 2018, le SYMA a présenté un projet de labellisation de la pépinière en tiers-lieux, mais ce dernier n'a jamais abouti. Selon l'ordonnateur, l'emplacement de la pépinière dans un territoire rural ne suscite pas la demande habituellement observée dans les tiers-lieux (télétravailleurs ou indépendants recherchant des services collectifs et un lieu de sociabilité).

2.4. Le laboscope, laboratoire de mesure scientifique

Le projet du Nogaropôle conduit également à la mise en place d'un laboratoire de mesure scientifique, ou centre d'essai, dont la vocation est d'être loué aux constructeurs et aux équipementiers pour des essais automobiles ou mécaniques. Le laboscope a notamment été équipé

¹⁶ Cf. point 3.3.1.4 sur la situation du budget annexe pépinière.

d'un bras de mesure 3D, d'un système de géopositionnement six axes (cf. point 2.4.2) et d'un logiciel de simulation des dynamiques de véhicule.

2.4.1. Le bâtiment

Le bâtiment du laboratoire est organisé autour de six bureaux et d'un atelier de 442 m².

photo 3 : bâtiment du laboratoire



Source : site internet du Nogaropôle

L'entreprise TFT occupe, depuis 2016, la totalité de l'atelier du bâtiment industriel et une partie des locaux (deux bureaux, sanitaires et cafétéria), pour une redevance mensuelle de 2 652 € HT, soit 31 824 € HT par an.

tableau 7 : conventions d'occupation temporaire signées sur le laboratoire

Entreprise	Activité	Locaux concernés	Date début	Date fin	Durée	Redevance mensuelle € HT
École de la performance	Établissement de formation de mécaniciens et ingénieurs de course	Local banc amortisseur d'une superficie de 19 m ²	01/01/2014	31/11/2014	11 mois	114
École performance	Formation à la mécanique de tous type de véhicules à moteur notamment de compétition	Location du bâtiment laboratoire	Annulation	Annulation		6 000
COFELY INEO	Travaux d'étude, de conception et de réalisation de réseaux et système d'information	Atelier laboratoire	01/09/2015	31/08/2016	12 mois	1 200
TECH 1	Organisation de séminaires et de stages de conduites sur circuits, création d'événements sportifs...	Location cabine et fosse simulateur	01/04/2012	31/12/2015	48 mois	516
TFT	Conception, préparation de véhicules de compétition, de tous types de véhicules, achat, vente location, entretien réparation de tout véhicule	Totalité du bâtiment industriel, atelier (442 m ²) et bureaux	01/08/2016	31/07/2018	24 mois	2 652
			01/08/2018	31/07/2020	24 mois	2 652
			01/08/2020	31/07/2021	12 mois	2 652
			01/08/2021	31/12/2021	5 mois	2 652

Source : CRC à partir des conventions

Devant l'échec de son utilisation comme laboratoire et centre d'essai, le bâtiment a été mis en vente, en 2016, à un prix de 640 k€ net vendeur, mais sans succès. En février 2016, le service des domaines évaluait le bâtiment à 680 k€, en précisant que le caractère atypique du bâtiment permet une marge de négociation de 15 %. L'avis précisait également le montant de la valeur locative annuelle, estimé à 46 k€.

En 2020, une expertise immobilière commandée par le SYMA a évalué la valeur immobilière du bâtiment à 480 k€ et sa valeur vénale à 435 k€. Un nouvel avis des domaines n'a cependant pas été sollicité par le syndicat.

En 2021, le conseil syndical a validé le projet de vente du bâtiment à l'entreprise TFT, locataire des lieux depuis 2016, pour un prix de 415 k€ net vendeur, qui comprend les immobilisations corporelles (mobiliers de bureau, outillage, etc.) actuellement localisées dans le bâtiment. Le montant de la vente, très inférieur à sa valorisation dans l'actif, permet néanmoins de rembourser de manière anticipée l'emprunt contracté, qui court jusqu'en 2030 (cf. § 3.3.1 sur la situation des budgets annexes). Le compromis de vente a été signé le 14 octobre 2021.

Le tableau ci-après souligne la lourde perte financière que représente le projet du laboratoire.

tableau 8 : montants financiers bâtiment industriel

Coût du bâtiment industriel en 2008 (hors outil de positionnement NTK Nogarotrack)	2,45 M€
Actif en 2020	1,5 M€
Estimation domaines et mise en vente en 2016	680 000 €
Expertise immobilière aout 2020 – valeur immobilière du bien	480 000 €
Expertise immobilière aout 2020 – valeur vénale du bien	435 000 €
Mise en vente en 2021	415 000 €

Source : CRC à partir des documents du SYMA

Le prix fixé pour la vente du laboratoire semble ainsi correspondre à la valeur vénale du bien. Il permet en outre au syndicat de couvrir l'emprunt restant sur le laboratoire. La chambre ne peut en revanche que constater le lourd impact du projet sur les finances publiques, le prix de vente du bâtiment ne représentant que 17 % de son coût en 2008.

2.4.2. La délégation de service public du NTK Nogarotrack

Afin de contribuer à l'attractivité du laboscope et de favoriser la conduite d'études scientifiques sur la sécurité des moyens de transport et autres développements industriels, le syndicat a fait l'acquisition, en 2012, d'un système de géopositionnement six axes dénommé NTK Nogarotrack, pour un coût total d'investissement de 750 k€.

Jusqu'en 2014, le syndicat avait confié la maintenance et l'exploitation de ce système à un groupement d'entreprises privés, dans le cadre d'un marché public de services. Cependant, ce mode de gestion n'ayant pas permis le développement optimisé du produit et son adaptation aux besoins des usagers, le syndicat a décidé de recourir à une délégation de service public (DSP).

Aussi, fin 2014, le syndicat a conclu avec la société Agénium un contrat de DSP, d'une durée de six ans, pour l'exploitation et le développement du système de géopositionnement.

La chambre a relevé plusieurs anomalies concernant l'exécution de ce contrat entre 2015 et 2020 :

- sur l'ensemble de la période contrôlée, le syndicat n'a obtenu aucune information sur la manière dont la société Agénium a exploité et développé cet outil. En effet, aucun des rapports prévus aux articles 38 à 40 de la DSP (rapport d'activité, compte rendu technique et financier, etc.) n'ont été transmis par la société. Ainsi, le syndicat n'a pas été en mesure de fournir les éléments permettant de savoir à quels fins l'outil a été utilisé et s'il l'a été conformément à la convention signée en 2014 ;
- le syndicat n'a jamais exercé son pouvoir de contrôle prévu notamment à l'article 41 de la convention. De surcroît, les échanges entre le délégant et le délégataire ont été quasi nuls sur l'ensemble de la période ;
- aucun contrôle de liquidation n'a été opéré sur le montant de la redevance versé par la société Agénium sur l'ensemble de la période et le syndicat a finalement perçu des montants bien inférieurs à ce que prévoyait la convention. L'article 29 de la convention avait prévu *a minima*¹⁷ une redevance basée sur une partie fixe progressive ainsi qu'une partie variable en fonction du chiffre d'affaires réalisé chaque année. Or sur les exercices 2018 et 2019, bien que la partie fixe ait été fixée respectivement à 5 200 € et 5 300 €, le syndicat a perçu seulement 3 900 € et

¹⁷ Or option circuit et option industrie prévues dans la convention.

3 500 € sur les deux exercices. Il en résulte une perte cumulée de plus de 3 000 € pour le syndicat sur ces deux exercices.

Enfin, alors que la convention de DSP a pris fin en 2020, le syndicat n'a toujours pas à ce jour récupéré le système mis à disposition de la société Agénium.

Pourtant, les articles 50 à 54 de la convention de délégation détaillent les conditions en matière de remise des installations, de biens de reprise et de remise des fichiers clients et annonceurs. Il est notamment indiqué à l'article 51, relatif à la propriété intellectuelle, qu'« à l'issue de la délégation, si le montant de la redevance versée durant le contrat couvre le montant initial réalisé par le SYMA, le délégataire aura alors la possibilité de poursuivre l'exploitation dudit système de positionnement sous réserve de conclure avec le SYMA une licence d'exploitation ». L'article 3 de la convention prévoit, par ailleurs, une limitation d'utilisation de l'équipement en dehors du périmètre de délégation (centre d'essais et circuit), sauf si le syndicat décidait, sur proposition du délégataire, d'inclure dans le périmètre du service délégué d'autres circuits ou lieu d'exploitation, ce qui n'a pas été le cas.

L'ordonnateur a indiqué que plusieurs recommandés avaient été envoyés suite à la remarque de la chambre afin de récupérer le bien, mais qu'aucune suite n'avait été donnée à ces démarches.

Au-delà du suivi très lacunaire de la DSP, la chambre constate que le modèle économique d'un centre d'essais industriels n'était pas adapté à une gestion publique. D'une part, le système technologique mis en place s'est avéré très vite obsolète ; d'autre part, selon la directrice générale de la SEMPA, ce modèle économique ne répondait pas à la demande des constructeurs pour lesquels la confidentialité des données constitue un enjeu essentiel que cette gestion ne pouvait garantir.

2.5. La gestion de l'aérodrome

L'aérodrome dispose de deux pistes : une piste bitumée longue de 1 000 mètres et une piste en herbe longue de 950 mètres. Il ne dispose pas de tour de contrôle. Le site de l'aérodrome comprend également un taxiway, une aire de stationnement avion, six hangars, un *club-house*, une station d'avitaillement en carburant et un parking pour véhicules. Il accueille quatre activités de loisirs aérien : avion, planeur, ULM et hélicoptère.

photo 4 : pistes en dur et en herbe de l'aérodrome



Source : site internet aéroclub aeronogaro.com

Par délibération du 31 mars 2005, le conseil municipal de Nogaro a transféré les terrains d'emprise de l'aérodrome au SYMA. Une convention a été signée en 2006 entre la direction générale de l'aviation civile (DGAC) et le SYMA, relative à l'aménagement, l'entretien et l'exploitation de l'aérodrome en application de l'article L. 221-1 du code de l'aviation civile.

L'article 5 de la convention précise que le bénéficiaire peut confier l'exploitation à un tiers préalablement agréé par l'État.

Le SYMA du Nogaropôle a ainsi conclu un accord avec l'aéroclub du Bas-Armagnac le 27 février 2006 afin de lui confier la gestion de l'aérodrome. La durée a été fixée à cinq ans renouvelable par tacite reconduction pour des périodes de même durée.

Aux termes de l'accord de gestion, le SYMA conserve l'initiative, la responsabilité et le financement des travaux d'équipement, de grosses réparations et d'améliorations des immeubles. L'aéroclub est tenu de son côté à l'exécution des travaux d'entretien locatif des ouvrages dont la gestion lui a été confiée (réparations locatives et entretien courant). L'aéroclub est chargé d'assurer l'ensemble des tâches d'exploitation technique et des obligations résultant de l'application de la convention conclue avec l'État.

L'article 9 stipule que le gestionnaire doit disposer d'une comptabilité distincte pour la gestion de l'aérodrome de façon à ce qu'il soit en mesure de définir, en concertation avec le SYMA, les modalités de financement des charges qui lui sont imposées sans mettre en péril son activité d'aéroclub-usager qui demeure indépendante de celle de gestionnaire.

La chambre observe que l'accord de gestion conclu entre le syndicat et l'aéroclub n'est pas assez précis : en particulier, il ne formalise pas les obligations de l'aéroclub envers le syndicat

qu'il s'agisse du rapport d'activité de l'aérodrome (nombre de mouvements, type d'activité, utilisation des hangars, etc.) ou des travaux de réparations locatives et d'entretien courant réalisés par l'aéroclub dans le cadre de l'accord de gestion.

En outre, le SYMA, pourtant responsable de l'exploitation de l'aérodrome, n'effectue aucun contrôle sur son délégataire et n'entretient aucune relation avec l'aéroclub. L'ordonnateur a indiqué à la chambre n'avoir aucun retour sur la comptabilité analytique du gestionnaire, inscrite à l'article 9 de l'accord de gestion, ni n'avoir aucune connaissance de l'occupation des hangars, de l'activité de l'aérodrome ou des mesures d'entretien des pistes et autres infrastructures mises en œuvre par l'aéroclub.

L'occupation des hangars par l'aéroclub et par éventuellement d'autres occupants ne donne pas lieu à établissement de conventions d'occupation temporaire, ni *a fortiori* à fixation de redevance d'occupation par le syndicat.

La prestation assumée par l'aéroclub n'a pas fait l'objet d'une publicité et d'une mise en concurrence et ne donne pas lieu au paiement d'une prestation par le SYMA du Nogaropôle.

Enfin, en dehors de la réfection de la piste en 2008 pour 1,2 M€¹⁸, le SYMA n'a jamais engagé de dépenses d'investissement sur l'aérodrome et ne prévoit, dans les budgets successifs, aucun engagement financier susceptible de garantir le bon entretien et le bon fonctionnement de l'équipement.

L'aéroclub a confirmé ne pas avoir de relations particulières avec le syndicat. Il ne tient pas de comptabilité distincte pour l'entretien de l'aérodrome mais n'engage pas, selon le président du club, de frais particuliers. Il fait remonter ses besoins d'entretien au syndicat ou à la commune en fonction des responsabilités respectives.

La chambre recommande donc au syndicat de clarifier ses relations avec le gestionnaire, d'exercer son pouvoir de contrôle dans le cadre de l'accord de gestion et d'assumer ses responsabilités sur l'aérodrome.

Recommandation

2. Exercer le contrôle de l'aérodrome selon l'accord de gestion conclu avec l'aéroclub. *Non mise en œuvre.*

2.6. Les relations avec la SEM du circuit Paul Armagnac

En dépit de la présentation initiale d'un projet d'ensemble global, le Nogaropôle, le syndicat n'entretient aucune véritable relation avec la SEM du circuit Paul Armagnac (SEMPA). D'une part, les deux structures ne mutualisent pas leurs moyens, d'autre part, si les locataires de la pépinière et du laboratoire ont des activités liées à celles du circuit ou sont en lien avec la SEMPA, les synergies attendues entre le circuit et le syndicat restent limitées.

¹⁸ Amortissable sur 25 ans (2033).

2.6.1. La mise à disposition de terrain à fins de stationnement

Une délibération du conseil syndical du SYMA du 6 avril 2018 a prévu la mise à disposition à titre gratuit de terrains au profit de la SEMPA¹⁹. La surface mise à disposition, de 81 700 m², permet de faire stationner tentes, caravanes et camping-car lors d'événements organisés sur le circuit.

Interrogé sur la gratuité de cette mise à disposition, le syndicat a répondu qu'elle était justifiée par son caractère très ponctuel.

La chambre rappelle néanmoins le principe de non-gratuité prévu aux articles L. 2125-1 et suivants du code général de la propriété des personnes publiques, et les dérogations associées²⁰ qui ne semblent pas applicables au cas d'espèce, la SEMPA n'étant pas une structure associative.

La SEMPA a néanmoins précisé dans sa réponse que les terrains étaient utilisés dans les faits comme parking de véhicules et non comme camping, quatre week-ends par an, lors de manifestations sportives. Même si la convention est conclue avec la SEMPA, qui en assure la préparation et le nettoyage après chaque utilisation, la mise à disposition bénéficie en réalité aux deux associations sportives organisant les manifestations. Le cadre conventionnel devrait donc être adapté à la réalité de son utilisation, tant sur son objet que sur ses destinataires.

2.6.2. La mise à disposition de la maison Brocas

Le SYMA est propriétaire d'une maison d'habitation, qui avait été mise à disposition de particuliers, via une convention d'occupation temporaire (COT). Le couple bénéficiaire de la COT faisait office de gardien du circuit.

À compter du mois de septembre 2017, les occupants ne se sont plus acquittés du paiement des loyers malgré les diverses mises en demeure de la paierie départementale. Afin d'éviter l'expulsion des deux personnes, et pour maintenir leur présence sur les abords du circuit, la SEMPA s'est engagée à la reprise du loyer²¹.

¹⁹ La durée de la convention est de deux ans et court jusqu'au 30 avril 2020, avec une tacite reconduction d'année en année.

²⁰ Extrait de l'article L. 2125-1 du CG3P :

Par dérogation aux dispositions de l'alinéa précédent, l'autorisation d'occupation ou d'utilisation du domaine public peut être délivrée gratuitement :

- 1° Soit lorsque l'occupation ou l'utilisation est la condition naturelle et forcée de l'exécution de travaux ou de la présence d'un ouvrage, intéressant un service public qui bénéficie gratuitement à tous ;
- 2° Soit lorsque l'occupation ou l'utilisation contribue directement à assurer la conservation du domaine public lui-même ;
- 3° Soit lorsque l'occupation ou l'utilisation contribue directement à assurer l'exercice des missions des services de l'État chargés de la paix, de la sécurité et de l'ordre publics ou du contrôle aux frontières dans les aéroports, les ports et les gares ;
- 4° Soit lorsque l'occupation ou l'utilisation permet l'exécution de travaux relatifs à une infrastructure de transport public ferroviaire ou guidé ;
- 5° Soit lorsque l'occupation ou l'utilisation est soumise au paiement de redevances sous la forme de baux ou de licences consentis à titre onéreux autorisant l'exercice de pêche professionnelle ainsi que la navigation, l'amarrage et le stationnement des embarcations utilisées pour cette activité.

En outre, 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.

Extrait de l'article L. 2125-1-1 : Par dérogation à l'article L. 2125-1, l'organe délibérant de la commune peut décider par délibération de délivrer à titre gratuit les autorisations d'occupation temporaire du domaine public communal, lorsqu'elles sont sollicitées au bénéfice de personnes morales de droit public ou de personnes privées qui participent au développement de la nature en ville et répondent à un objectif d'intérêt public en installant et entretenant des dispositifs de végétalisation.

²¹ Voir compte-rendu du bureau du 11 septembre 2018.

Une convention a ainsi été passée entre le SYMA (propriétaire) et la SEMPA (occupant) pour une durée de trois ans à compter du 1^{er} juin 2019, avec tacite reconduction, et la redevance mensuelle payée par la société a été fixée à 250 € TTC.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le Nogaropôle est un ambitieux projet qui a bénéficié de nombreux financements dans le cadre de sa labellisation comme pôle d'excellence rurale et qui s'articule autour de plusieurs composantes : une zone d'activité thématique, une pépinière d'entreprises, un bâtiment industriel à vocation de laboratoire et de centre d'essai.

Ce projet, dont la vocation était de dynamiser l'ouest du département, n'a jamais fonctionné : près de 15 ans après sa réalisation, la zone d'activité est vide, la pépinière n'a accueilli qu'un faible nombre d'entreprises et n'a jamais dégagé de dynamique propre à ce type de structure et le bâtiment industriel, conçu pour être un centre technique d'essais, est réduit à un simple bâtiment locatif.

Si les causes de cet échec sont multiples, il est aussi une illustration des effets spéculatifs que peuvent engendrer, dans certains cas, les réponses à appels à projets. En effet, si l'obtention du label de pôle d'excellence rurale a permis au territoire de financer les investissements nécessaires à la mise aux normes du circuit Paul Armagnac et à la réfection de la piste de l'aérodrome, elle a généré, pour que le territoire soit éligible, des investissements publics sur-calibrés.

Face au constat d'échec du projet, le syndicat a adapté son fonctionnement : afin de favoriser les installations d'entreprises, il a assoupli les règlements de la zone d'activité et de la pépinière ; il a également revu à la baisse les tarifs de location de la pépinière et considérablement réduit le prix de vente du bâtiment industriel.

La gestion assurée par le syndicat a manqué de rigueur : certaines des conventions signées dans le cadre de la pépinière ne respectent pas les tarifs et la durée adoptés par la délibération du conseil syndical ; la délégation de service public conclue pour l'exploitation du système de mesure scientifique du centre d'essai n'a fait l'objet d'aucun suivi. Enfin, le syndicat n'assume pas ses responsabilités sur l'aérodrome et n'exerce aucun contrôle sur le gestionnaire, l'aéroclub du Bas-Armagnac.

3. LA FIABILITÉ DES COMPTES ET LA SITUATION FINANCIÈRE DU SYNDICAT

En 2020, les comptes du SYMA sont composés d'un budget principal et de quatre budgets annexes : aérodrome, pépinière d'entreprises, laboratoire et zone d'activité.

tableau 9 : poids des différents budgets au sein du SYMA en 2020, en euros

Libellé de l'organisme	Nomenclature	Dépenses de fonctionnement	Recettes de fonctionnement	Dépenses d'investissement	Recettes d'investissement
SYMA NOGAROPÔLE (BP)	M14	563 059	431 340	0	3 078
AÉRODROME (BA)	M14	58 998	101 811	90 594	87 421
PÉPINIÈRE D'ENTREPRISES (BA)	M14	157 568	217 618	126 908	124 127
LABORATOIRE (BA)	M14	142 916	142 290	130 925	95 659
ZONE D'ACTIVITÉS (BA)	M14	77 774	224 158	179 945	171 891
TOTAL	-	1 000 315	1 117 216	528 372	482 176
Part BP dans total	-	56,3%	38,6%	0,0%	0,6%

Source : CRC, à partir des comptes administratifs

3.1. L'information budgétaire et la fiabilité des comptes

3.1.1. La qualité de l'information budgétaire

Au regard de l'article L. 5211-36 du code général des collectivités territoriales²², le SYMA, qui ne comprend aucune commune de plus de 3 500 habitants, n'est pas astreint à la présentation d'un rapport d'orientations budgétaires deux mois avant l'adoption du budget, ni à la présentation des annexes budgétaires prévues à l'article L. 2313-1 du même code.

Les documents budgétaires présentés sur la période contrôlée sont accompagnés d'un rapport présentant les équilibres budgétaires de chaque budget ainsi qu'une présentation consolidée des cinq budgets. Ces rapports n'appellent pas d'observations particulières.

3.1.2. La fiabilité des prévisions budgétaires

Malgré le faible nombre d'opérations programmées et exécutées sur la période contrôlée, les taux d'exécution consolidés sont relativement bas par rapport à la programmation budgétaire.

Ainsi, en fonctionnement, le taux d'exécution s'élève en moyenne à 68 % en dépenses réelles et à 91 % en recettes réelles. En investissement, le taux est de 67 % en dépenses et de 79 % en recettes.

De tels taux sont difficilement compréhensibles alors même que la majorité des dépenses et des recettes de fonctionnement sont préalablement connues (participations des membres, subvention d'équilibre versée au budget annexe). Par ailleurs, la chambre constate la budgétisation chaque année de crédits d'investissement (immobilisations corporelles) sur le budget principal pour une moyenne de 63 k€ alors qu'il n'y a eu qu'une seule dépense d'investissement en 2016 à hauteur de 16 k€. De la même manière sur les budgets annexes, la chambre constate une programmation approximative en investissement alors même que les seules dépenses imputées sur

²² Toutefois, les articles L. 2312-1 et L. 2313-1 ne s'appliquent qu'aux établissements publics de coopération intercommunale qui comprennent au moins une commune de 3 500 habitants et plus.

ces budgets sont liées aux annuités d'emprunt et que ces montants, prévus dans les contrats d'emprunts, sont connus d'avance.

tableau 10 : exécution consolidée des budgets primitifs depuis 2015

en €		2015	2016	2017	2018	2019	2020
Section de fonctionnement	Dépenses réelles prévues	1 352 163	1 486 758	1 377 068	1 311 631	1 222 400	1 222 142
	Dépenses réelles réalisées	1 028 487	1 048 550	770 902	796 016	782 706	960 162
	Taux de réalisation	76,06%	70,53%	55,98%	60,69%	64,03%	78,56%
	Recettes réelles prévues	1 818 718	1 845 112	1 579 728	1 261 618	1 148 718	1 003 411
	Recettes réelles réalisées	1 636 683	1 593 857	1 264 357	1 172 071	1 067 060	1 017 733
	Taux de réalisation	89,99%	86,38%	80,04%	92,90%	92,89%	101,43%
Section d'investissement	Dépenses réelles prévues	734 045	871 265	757 838	575 551	554 457	524 650
	Dépenses réelles réalisées	466 064	500 006	428 797	396 509	413 904	428 889
	Taux de réalisation	63,49%	57,39%	56,58%	68,89%	74,65%	81,75%
	Recettes réelles prévues	161 178	248 904	259 004	278 097	291 780	299 415
	Recettes réelles réalisées	161 178	183 904	191 732	205 097	218 780	234 415
	Taux de réalisation	100,00%	73,89%	74,03%	73,75%	74,98%	78,29%

Source : CRC, à partir des comptes de gestion

La chambre rappelle que le budget est l'acte par lequel l'assemblée délibérante autorise l'engagement des dépenses et le prélèvement des recettes et que ces dernières doivent être évaluées de manière sincère.

Elle recommande donc au syndicat de respecter le principe de sincérité budgétaire dans l'élaboration de ses budgets.

Recommandation

3. Respecter le principe de sincérité budgétaire défini par l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales lors de l'adoption des budgets par l'assemblée délibérante. *Non mise en œuvre.*

3.1.3. L'affectation du résultat et la couverture du besoin de financement de la section d'investissement

La chambre a procédé à une analyse consolidée (budget principal et budgets annexes) de l'affectation des résultats, il en ressort les observations suivantes :

- les résultats d'exploitation ont, conformément à la réglementation, toujours été affectés en priorité à la couverture du besoin de financement de la section d'investissement (1068) ;
- le budget principal est le seul budget qui bénéficie de résultats excédentaires à la fois en fonctionnement et en investissement sur l'ensemble de la période. Ainsi la ligne R002 du tableau ci-dessous concerne uniquement le budget principal ;
- en dehors du budget annexe du laboratoire qui dégage annuellement un excédent d'investissement, l'affectation des résultats pour les trois autres budgets annexes a uniquement permis de couvrir le besoin de financement de la section d'investissement²³ ;
- jusqu'en 2017, les résultats étaient repris au budget par l'adoption d'un budget supplémentaire. Depuis 2018, les résultats sont repris directement au niveau du budget primitif désormais adopté courant mars N+1 au lieu de décembre N-1 jusqu'en 2017.

tableau 11 : affectation des résultats BP et BA entre 2015 et 2020

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Résultat global d'exploitation	398 243	475 499	617 010	628 464	543 678	426 165
BFSI	11 378	12 406	-64 446	-96 355	-22 814	-63 448
Affectation du résultat en N+1						
1068	177 887	191 731	205 097	218 780	234 415	249 246
Excédent d'exploitation (R002)	220 356	283 768	411 913	409 684	309 264	176 918
Déficit d'investissement (D001)	177 887	191 732	205 097	218 780	235 238	249 246
Excédent d'investissement (R001)	189 265	204 138	140 651	122 425	97 885	65 698

Source : CRC, à partir des comptes administratifs et des délibérations d'affectation des résultats du SYMA
BP = budget principal ; BA = budgets annexes

3.1.4. Le suivi des immobilisations

L'actif net consolidé du SYMA s'élève en 2020 à 5,9 M€ au lieu de 7,1 M€ en 2015. Il est composé essentiellement de quatre grandes immobilisations corporelles : les terrains de la zone d'activité pour 2,2 M€, le bâtiment du laboscope pour 1,3 M€, le bâtiment de la pépinière d'entreprises pour 732 k€ et la piste de l'aérodrome pour 660 k€.

La chambre a vérifié pour chaque budget la concordance entre les inventaires de l'ordonnateur et les états de l'actif tenus par le comptable. Ces derniers n'appellent aucune observation.

Par ailleurs, les amortissements relatifs aux immobilisations sont correctement passés conformément aux deux délibérations prises en la matière en 2006 et 2008.

²³ En 2019, le budget annexe de la pépinière n'a pas permis de dégager un résultat d'exploitation suffisant pour couvrir le déficit d'investissement. Cela explique le décalage en 2019 entre le déficit d'investissement (D001) et la couverture du besoin de financement de la section d'investissement (1068).

3.2. L'analyse du budget principal

3.2.1. L'autofinancement du budget principal

3.2.1.1. Une dégradation progressive de l'autofinancement

Du fait de charges qui diminuent moins fortement que les produits sur l'ensemble de la période, la situation financière du budget principal se dégrade nettement depuis 2019. La capacité d'autofinancement (CAF) brute, dont le montant est identique à celui de l'excédent brut d'exploitation (EBE), est passée de 111 k€ en 2015 à - 129 k€ en 2020.

Cette dégradation est principalement liée à la diminution de la participation des collectivités membres du syndicat, en particulier celle du département du Gers qui est passée de 720 k€ en 2015 à 340 k€ en 2020.

En 2021, malgré une diminution des charges de gestion (450 k€), la CAF brute reste négative à hauteur de 131 k€ en raison de la forte diminution des participations (287 k€).

tableau 12 : détermination de la CAF brute

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. ann. moy.
Produits de gestion (A)	874 804	809 360	680 047	559 335	479 768	431 340	-13,19%
Charges de gestion (B)	763 590	743 810	549 551	558 487	576 383	559 981	-6,01%
Excédent brut d'exploitation (A - B)	111 214	65 549	130 497	849	-96 616	-128 641	-
<i>en % des produits de gestion</i>	12,71%	8,10%	19,19%	0,15%	-20,14%	-29,82%	-
CAF brute	111 214	65 549	130 497	849	-96 616	-128 641	-
<i>en % des produits de gestion</i>	12,71%	8,10%	19,19%	0,15%	-20,14%	-29,82%	-

Source : CRC, à partir des comptes de gestion

3.2.1.2. Des produits qui reposent sur la contribution des membres

Les produits de gestion du budget principal, qui s'élèvent à 431 k€ en 2020, sont composés :

- des participations statutaires des trois membres (93 % des produits de gestion). Sous l'impulsion du département du Gers, engagé dans une démarche de sortie progressive depuis la loi NOTRe, elles sont passées de 847 k€ en 2015 à 400 k€ en 2020 (- 75 k€ en moyenne par an). Respectivement la part du département (85 %) est passée de 720 k€ en 2015 à 340 k€ en 2020, la part de la communauté de communes du Bas-Armagnac (13 %) est passée de 110 k€ à 52 k€ et celle de la commune de Nogaro (2 %) est passée de 17 k€ à 8 k€ ;
- des produits d'exploitation qui correspondent au remboursement du personnel mis à disposition des budgets annexes (7 % des produits de gestion). Ces derniers sont passés de 28 k€ à 31 k€ ;
- des loyers perçus sur la maison individuelle (maison Brocas), dont le syndicat est propriétaire, qui se sont élevés en moyenne à 2 500 € par an sur la période contrôlée.

3.2.1.3. Des charges essentiellement liées au reversement aux budgets annexes

Les charges de gestion du budget principal qui s'élèvent à 560 k€ en 2020 sont composées :

- des subventions d'équilibre versées aux budgets annexes (90 % des charges de gestion) qui sont passées de 683 k€ en 2015 à 503 k€ en 2020 ;
- des charges de personnel qui sont restées stables sur la période à hauteur de 35 k€ par an (6 % des charges de gestion) ;
- des charges à caractère général (communication, assurance, conseil) qui sont passées de 38 k€ en 2015 à 13 k€ en 2020 ;
- des indemnités d'élus qui s'élèvent en moyenne à 8,5 k€ par an.

3.2.2. L'absence d'investissement et l'impact direct de la CAF sur le fonds de roulement

La situation financière du budget principal est caractérisée par une quasi absence de dépenses d'investissement sur l'ensemble de la période contrôlée, hormis en 2016 à hauteur de 16 k€ pour des aménagements sur la maison Brocas.

Aucun emprunt n'ayant été contracté au niveau du budget principal, la CAF nette de ce dernier est, depuis 2017, égale à sa CAF brute et représente, selon les années, un besoin ou une capacité de financement.

Le fonds de roulement s'établit à 243 k€ fin 2020, soit un niveau confortable de 158 jours de charges courantes.

tableau 13 : constitution du fonds de roulement net global

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul
CAF nette	111 214	65 549	130 497	849	-96 616	-128 641	82 852
Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	111 214	49 332	130 497	849	-96 616	-128 641	66 635
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	111 214	49 332	130 497	849	-96 616	-128 641	66 635
Fonds de roulement net global	287 195	336 527	467 024	467 873	371 257	242 616	-3,30%
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>137,3</i>	<i>165,1</i>	<i>310,2</i>	<i>305,8</i>	<i>235,1</i>	<i>158,1</i>	

Source : CRC, à partir des comptes de gestion

Du fait d'emplois inférieurs aux ressources du syndicat (besoin en fonds de roulement négatif), l'excédent ainsi dégagé permet d'alimenter la trésorerie nette du syndicat qui s'élève à 263 k€ en 2020, soit 171,4 jours de charges courantes.

tableau 14 : trésorerie du SYMA

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. ann. Moy.
Fonds de roulement net global	287 195	336 527	467 024	467 873	371 257	242 616	-3,3%
- Besoin en fonds de roulement global	-121 381	-154 972	-91 034	-75 218	-49 183	-20 362	-30,0%
=Trésorerie nette	408 576	491 500	558 058	543 091	420 440	262 978	-8,4%
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>195,3</i>	<i>241,2</i>	<i>370,7</i>	<i>354,9</i>	<i>266,3</i>	<i>171,4</i>	

Source : CRC, à partir des comptes de gestion

En 2021, du fait d'une forte dégradation du fonds de roulement (100 k€) et d'un besoin en fonds de roulement positif (93 k€), la trésorerie chute fortement à hauteur de 7 118 € (5,8 jours de charges courantes).

3.3. L'analyse consolidée

3.3.1. La situation des budgets annexes du syndicat

3.3.1.1. Le budget annexe de l'aérodrome

En ce qui concerne les produits de gestion, le budget annexe de l'aérodrome bénéficie uniquement de la subvention d'équilibre qui lui est versée annuellement par le budget principal. Cette dernière s'est élevée en moyenne à 94,2 k€ par an sur l'ensemble de la période contrôlée, soit près de 17 % de la subvention d'équilibre totale versée par le budget principal aux budgets annexes.

En dehors de très faibles charges de gestion (2,6 k€ par an en moyenne sur la période), la subvention d'équilibre sert essentiellement à financer la charge de la dette et les intérêts afférents.

L'encours de dette est constitué du remboursement de deux emprunts de 15 ans, contractés respectivement en 2006 (600 k€) et en 2007 (420 k€) afin de financer le rallongement et la mise aux normes de la piste d'atterrissage de l'aérodrome.

Ainsi, entre 2015 et 2020, le budget annexe a remboursé un montant total de dettes de 453 k€ pour 96 k€ d'intérêts, ce qui représente 97 % de la subvention d'équilibre versée par le budget principal.

tableau 15 : soldes de gestion de l'aérodrome

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul
Subvention d'équilibre	94 168	94 230	94 217	94 184	94 335	94 310	565 444
- Charges de gestion	2 588	2 649	2 637	2 604	2 755	2 730	15 963
= EBE	91 580	91 580	91 580	91 580	91 580	91 580	549 481
- Intérêts de la dette	23 164	20 457	17 640	14 709	11 660	8 487	96 116
= CAF brute	68 416	71 123	73 940	76 871	79 921	83 093	453 365
- Annuité en capital de la dette	68 416	71 123	73 940	76 871	79 921	83 093	453 365
CAF nette	0	0	0	0	0	0	0

Source : CRC, à partir des comptes de gestion

Fin 2020, l'encours de dette de l'aérodrome s'élève à 124 k€ et doit en principe s'éteindre intégralement en 2022.

3.3.1.2. Le budget annexe de la zone d'activité

Comme pour le budget annexe de l'aérodrome, le budget annexe lié à la zone d'activité est alimenté uniquement par la subvention d'équilibre qui lui est versée par le budget principal afin de rembourser principalement la charge de la dette et les intérêts afférents. La subvention d'équilibre s'est élevée en moyenne à 217 k€ par an, soit près de 39 % de la subvention d'équilibre totale versée par le budget principal.

La charge de la dette du budget annexe est composée de quatre emprunts contractés entre 2006 et 2012 afin de financer les travaux d'aménagement de la zone d'activité, pour un montant total de 1,9 M€.

Entre 2015 et 2020, le budget annexe a remboursé un montant total de dettes de 1 M€ pour 284 k€ d'intérêts, ce qui représente 96 % de la subvention d'équilibre versée par le budget principal.

tableau 16 : soldes de gestion de la zone d'activité

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul
Subvention d'équilibre	214 314	222 233	212 515	216 394	214 019	224 158	1 303 633
- Charges de gestion	5 914	13 832	4 114	7 993	5 619	15 757	53 229
= EBE	208 401	208 401	208 401	208 401	208 401	208 401	1 250 403
- Intérêts de la dette	65 264	58 564	51 548	44 202	36 510	28 455	284 542
= CAF brute	143 137	149 837	156 853	164 199	171 891	179 945	965 861
- Annuité en capital de la dette	143 137	149 837	156 853	164 199	171 891	179 945	965 861
CAF nette	0	0	0	0	0	0	0

Source : CRC, à partir des comptes de gestion

Fin 2020, l'encours de dette de la ZAC s'élève à 421 k€ et ne sera remboursé intégralement qu'en 2023.

En 2021, le niveau de la subvention d'équilibre n'a pas permis de couvrir intégralement l'annuité en capital de la dette de ce budget. Le budget a financé son besoin de financement pour - 57 k€ en mobilisant son fonds de roulement qui s'élève à ce même montant fin 2021.

3.3.1.3. Le budget annexe du laboratoire

À la différence des deux budgets annexes précédents, le laboratoire bénéficie d'autres ressources en complément de la subvention d'équilibre, qui est passée de 250 k€ en 2015 à 35 k€ en 2020 (soit 20 % de la subvention d'équilibre totale versée par le budget principal). Ces ressources complémentaires sont, d'une part, liées à la location de l'atelier, des bureaux et de la salle de réunions pour 32 k€ par an depuis 2017 et, d'autre part, liées à la redevance de la délégation de service public du NKT Nogarotrack pour 4 k€ en moyenne par an depuis 2015.

Les charges de gestion du laboratoire s'élèvent en moyenne à 34 k€ par an sur la période contrôlée. Elles sont essentiellement composées de charges à caractère général liées à l'entretien du bâtiment et aux fluides ainsi que de charges de personnel mis à disposition.

L'excédent de gestion dégagé par le laboratoire lui permet de rembourser la charge de la dette composée en l'espèce de quatre emprunts contractés entre 2007 et 2010 afin de financer la création du Laboscope, pour un montant total de 1,7 M€. Depuis 2018, seuls deux contrats restent à rembourser et l'encours de dette s'élève à 323 k€ fin 2020. L'encours ne devrait s'éteindre qu'en 2030.

tableau 17 : soldes de gestion du laboratoire

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul
Produits de gestion	258 661	256 599	88 829	95 293	89 501	73 453	862 337
dont subvention d'équilibre	250 945	230 989	53 505	59 569	54 177	34 755	683 941
dont location	5 316	21 710	31 824	31 824	31 824	31 824	154 322
- Charges de gestion	28 021	34 885	33 483	38 028	39 445	32 565	206 427
= EBE	230 640	221 714	55 346	57 265	50 056	40 888	655 910
- Intérêts de la dette	31 921	27 063	22 797	19 698	17 231	14 691	133 401
= CAF brute	198 719	194 651	32 550	37 567	32 825	26 196	522 508
- Annuité en capital de la dette	167 802	171 682	104 842	58 871	60 443	62 088	625 727
= CAF nette	30 917	22 969	-72 292	-21 304	-27 618	-35 891	-103 219
Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	30 917	28 952	-66 565	-21 304	-27 618	-35 891	-91 508
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	30 917	28 952	-66 565	-21 304	-27 618	-35 891	-91 508
Fonds de roulement net global	122 426	151 378	84 813	63 509	35 891	0	

Source : CRC, à partir des comptes de gestion

En l'absence de dépenses ou de recettes d'investissement sur la période²⁴, le besoin de financement est égal au montant de la CAF nette. Depuis 2017, du fait d'une CAF nette négative, le laboratoire couvre son besoin de financement par une mobilisation du fonds de roulement. Cette mobilisation s'est élevée en cumulé à 151 k€ depuis 2017. Aussi, fin 2020, le laboratoire avait épuisé l'intégralité de ses réserves et le budget principal devra nécessairement augmenter sa subvention d'équilibre sur les prochaines années pour lui permettre de rembourser sa dette.

En 2021, le niveau des participations des membres ayant baissé, la subvention d'équilibre n'a pas permis de couvrir l'intégralité de l'annuité en capital de la dette et le besoin en fonds de roulement de 36 k€ a été financé par une mobilisation du fonds de roulement qui est fin 2021 négatif de ce même montant.

3.3.1.4. Le budget annexe de la pépinière d'entreprises

Comme pour le laboratoire, la pépinière d'entreprises bénéficie de ressources complémentaires à la subvention d'équilibre qui s'élève en moyenne à 133 k€ par an sur la période contrôlée (24 % de la subvention d'équilibre versée par le budget principal). Les autres recettes sont composées essentiellement de recettes locatives pour un montant moyen annuel de 37 k€. La pépinière d'entreprises a également bénéficié jusqu'en 2018 de subventions régionales pour plus de 25 k€ par an.

S'agissant des charges de gestion, elles s'élèvent en moyenne à plus de 76 k€ par an et sont liées essentiellement à l'entretien des bâtiments, aux fluides et taxes ainsi qu'aux charges de personnel mis à disposition.

Comme pour l'ensemble des budgets annexes, l'excédent de gestion dégagé sert uniquement à rembourser la charge de la dette composée en l'espèce de deux emprunts d'une durée de 15 ans contractés en 2006 et en 2007 afin de financer les travaux de la pépinière pour un montant total de 1,3 M€. L'encours de dette s'élève à 124 k€ fin 2020 et devrait s'éteindre définitivement en 2022.

²⁴ Hormis des montants résiduels de produits de cessions sur 2016 et 2017.

tableau 18 : soldes de gestion de la pépinière d'entreprises

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul
Produits de gestion	189 839	183 583	183 021	183 897	189 436	194 472	1 124 248
dont subvention d'équilibre	123 243	123 241	123 072	132 770	147 996	150 268	800 589
dont location	37 506	34 287	31 680	32 730	40 300	43 740	220 243
- Charges de gestion	78 054	86 615	60 053	84 623	67 194	81 407	457 946
= EBE	111 785	96 968	122 968	99 274	122 242	113 065	666 302
- Intérêts de la dette	25 532	22 364	19 080	15 674	12 142	8 479	103 271
= CAF brute	86 253	74 604	103 889	106 568	110 100	104 586	586 000
- Annuité en capital de la dette	86 710	89 878	93 162	96 568	100 100	103 763	570 181
= CAF nette	-457	-15 274	10 726	10 000	10 000	823	15 818
Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-457	-16 543	10 726	10 000	8 450	823	12 999
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-457	-16 543	10 726	10 000	8 450	823	12 999
Fonds de roulement net global	21 543	5 000	15 726	25 726	34 177	35 000	137 172

Source : CRC, à partir des comptes de gestion

À la différence des autres budgets annexes, la CAF nette de la pépinière est depuis 2017 positive. En l'absence d'investissement, ce montant est venu alimenter les réserves qui s'élèvent à 35 k€ fin 2020. Un tel résultat interroge sur le niveau trop élevé de la subvention d'équilibre versée à ce budget annexe. En tout état de cause, un rééquilibrage de la subvention devra être envisagé au bénéfice du budget annexe du laboratoire au regard de la faiblesse des réserves de ce dernier.

En 2021, en raison de la diminution du niveau de la subvention d'équilibre (107 k€) versée à ce budget annexe, le fonds de roulement ne s'élève plus qu'à 6 802 €.

3.3.2. La consolidation financière

La situation financière des budgets annexes du syndicat et de leur dette respective ont un impact significatif sur l'analyse consolidée du syndicat. En effet, si la majorité des dépenses de fonctionnement sont supportées par le budget principal, les dépenses d'investissement, dont principalement la dette, sont en revanche réparties entre les quatre budgets annexes.

Aussi, le budget principal reverse chaque année une subvention d'équilibre à chacun de ses budgets annexes afin essentiellement de leur permettre de rembourser leur annuité en capital de dette.

Tous budgets confondus, le syndicat dégage un EBE de + 325 k€ et une CAF brute de + 265 k€ du fait d'importants intérêts d'emprunt.

En raison d'annuités d'emprunt plus importantes que le niveau de CAF brute dégagée (en moyenne à 436 k€ par an), la CAF nette est négative depuis 2018 et le syndicat mobilise donc ses réserves pour honorer le financement de sa dette.

En 2021, en raison de la baisse des participations des membres, la situation s'est encore nettement dégradée avec une CAF nette à hauteur de - 252 k€.

tableau 19 : soldes de gestion consolidées

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. ann. moy.
Produits de gestion (A)	1 631 787	1 566 004	1 258 629	1 149 103	1 067 060	1 017 733	-9,01%
- Charges de gestion (B)	878 167	881 792	649 837	691 734	691 397	692 440	-4,60%
= Excédent brut d'exploitation (A - B)	753 620	684 212	608 792	457 369	375 663	325 292	-15,47%
- Intérêts de la dette	145 881	128 447	111 064	94 282	77 542	60 113	
= CAF brute	607 739	555 765	497 728	386 054	298 121	265 180	-15,28%
- Annuité en capital de la dette	466 064	482 520	428 797	396 509	412 354	428 889	-
= CAF nette ou disponible	141 675	73 245	68 931	-10 455	-114 233	-163 709	-
Besoin (-) ou capacité (+) de financement	141 675	61 742	74 658	-10 455	-115 783	-163 709	-
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	141 675	61 742	74 658	-10 455	-115 783	-163 709	-
Fonds de roulement net global	431 164	492 905	567 564	557 109	441 325	277 616	-

Source : CRC, à partir des comptes de gestion

Or, les réserves consolidées du syndicat s'amenuisent depuis plus de trois ans (278 k€ fin 2020) alors même que ce dernier doit encore rembourser un encours total de dette de près de 992 k€ fin 2020.

Fin 2021, ses réserves s'élèvent à 14 k€ et sa trésorerie à 7 118 €.

L'essentiel de la dette sera éteint en 2023, hormis pour le laboratoire dont la dette s'éteint en 2030.

Dès lors, dans une perspective de dissolution du syndicat et de remboursement de la dette, la soutenabilité financière du syndicat sur les prochaines années repose sur sa capacité à céder ses biens immobiliers (ZAC et laboratoire).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La qualité de l'information budgétaire du syndicat est insuffisante : la faiblesse du taux de réalisation en fonctionnement et en investissement est d'autant plus regrettable que les lignes budgétaires du syndicat sont très limitées. Le syndicat doit s'attacher à respecter le principe de sincérité budgétaire dans la construction et la présentation de ses budgets.

Le financement du budget principal repose principalement sur la contribution des membres alors que celui des budgets annexes repose essentiellement sur le versement de la subvention d'équilibre par le budget principal. Si le budget principal supporte la majorité des dépenses de fonctionnement, les budgets annexes se répartissent l'intégralité des dépenses d'investissement, composées principalement de la dette.

Aussi, la soutenabilité financière du syndicat sur les prochaines années repose sur sa capacité à céder ses actifs principaux, à savoir le laboratoire et la zone d'activité, afin de pouvoir rembourser les emprunts contractés.

4. PERSPECTIVES : LA DISSOLUTION DU SYNDICAT

Au regard des constats effectués, qu'il s'agisse de l'échec du projet ou du caractère irrégulier de la participation du département, la seule perspective envisageable pour le syndicat est sa dissolution dans les plus brefs délais²⁵. Pour cela, un protocole de dissolution doit être mis en place, indiquant les choix effectués en matière de reprise de l'actif et du passif du syndicat par les trois membres.

Ce constat est partagé par les exécutifs des collectivités membres, comme par le président du syndicat, mais le processus de dissolution était conditionné par le devenir des biens.

Si celui de la pépinière et de la zone d'activité ne pose pas question dans la mesure où les emprunts se terminent respectivement en 2022 et en 2023, en revanche, la vente du laboratoire a été posée comme un préalable au regard du montant et de la durée de l'emprunt restant sur ce budget annexe. La communauté de communes n'était en effet pas en capacité, selon le département, de reprendre l'ensemble des actifs et les emprunts correspondants.

À la suite du compromis signé en octobre 2021, la signature de l'acte de vente a eu lieu le 4 juillet 2022.

La chambre recommande donc de conduire à son terme et sans délais la dissolution du syndicat et d'établir pour cela un protocole de dissolution.

Le département a indiqué que, suite à la vente du laboratoire, la procédure de dissolution serait engagée rapidement, d'ici la fin du mois de juillet 2022.

Recommandation

4. Conduire à son terme et sans délai la dissolution du syndicat en établissant un protocole de dissolution. *Mise en œuvre en cours.*

²⁵ La dissolution des syndicats est traitée dans les articles L. 5721-7 et L. 5721-7-1 du code général des collectivités territoriales.

GLOSSAIRE

3D	trois dimensions
CAF	capacité d'autofinancement
CCI	chambre de commerce et d'industrie
CG3P	code général de la propriété des personnes publiques
CRC	chambre régionale des comptes
EBE	excédent brut d'exploitation
GIP	groupement d'intérêt public
HT	hors taxes
k€	kilo euros = millier d'euros
M€	million d'euros
m ²	mètre carré
MDPH	maison départementale des personnes handicapées
MPE	Midi-Pyrénées Expansion
NOTRé	loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République
SARL	société anonyme à responsabilité limitée
SEMGERS	Société d'économie mixte pour le développement et l'aménagement du Gers
SEMPA	Société d'économie mixte Paul Armagnac
SYMA	syndicat mixte d'aménagement
TTC	toutes taxes comprises
ULM	ultra-léger motorisé
VIP	<i>very important person</i> = personne très importante
ZA	zone d'activité
ZAC	zone d'aménagement concerté

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

Une réponse enregistrée :

- Réponse du 19 août 2022 de M. Bernard Ksaz, président du syndicat mixte d'aménagement (SYMA) du Nogaropôle.

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

 **@crococcitanie**