



La Présidente

envoi dématérialisé

CONFIDENTIEL

Le 12 janvier 2022

Réf. : DGR22 / 0091

Monsieur le Président,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives arrêtées par la chambre régionale des comptes sur le contrôle des comptes et de la gestion de la société publique locale Haute-Garonne Développement, concernant les exercices 2018 à 2020.

Je tiens à vous informer qu'à l'expiration du délai d'un mois prévu par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, la chambre n'a reçu aucune réponse écrite destinée à être jointe au rapport.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger.

Il vous revient de communiquer ce rapport à votre assemblée délibérante. Conformément à la loi, l'ensemble doit :

- faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée ;
- être joint à la convocation adressée à chacun des membres ;
- donner lieu à débat.

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

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

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe (occitanie-polequalite@crtc.ccomptes.fr) de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante. En temps utile, vous communiquerez également une copie de l'ordre du jour.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'assurance de ma parfaite considération.

Marie-Aimée GASPARI

Monsieur Georges MÉRIC
Président du département de la Haute Garonne

bertrand.looses@cd31.fr
bruno.ollier@cd31.fr



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

SOCIÉTÉ PUBLIQUE LOCALE HAUTE-GARONNE DÉVELOPPEMENT (Haute-Garonne)

Exercices 2018 à 2020

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATION	5
INTRODUCTION	6
1. PRÉSENTATION ET GOUVERNANCE	7
1.1. Le contexte de la création de la société	7
1.2. Les missions de la société publique locale	7
1.3. L'actionnariat.....	8
1.4. La gouvernance.....	9
1.4.1. Les instances légales	9
1.4.2. Le conseil territorial, instance d'échange	11
1.5. La mise en œuvre du contrôle analogue	11
2. LES ACTIVITÉS ET LE MODÈLE ÉCONOMIQUE	13
2.1. Les activités de la société et le cadre conventionnel	13
2.1.1. La réalisation des missions pour le compte du département.....	13
2.1.2. La réalisation des missions pour le compte des EPCI	14
2.1.3. Une extension des missions de la SPL à des EPCI non actionnaires.....	15
2.2. Le modèle économique.....	15
2.2.1. Une contribution annuelle forfaitaire du département.....	15
2.2.2. Une contribution forfaitaire et identique pour les EPCI.....	16
2.2.3. L'absence de recettes commerciales	16
2.3. Le coût de fonctionnement	16
2.3.1. La gestion des ressources humaines	16
2.3.2. Les charges locatives	18
3. LA SITUATION FINANCIÈRE	18
3.1. La capacité d'autofinancement	18
3.2. L'évolution des produits et des charges.....	19
3.3. La situation bilancielle.....	20
4. CONCLUSION : UNE STRUCTURE QUI N'A PAS TROUVÉ SA PLACE DANS LE PAYSAGE DÉPARTEMENTAL	21
ANNEXES	23
GLOSSAIRE	27

SYNTHÈSE

Une création dans le contexte de la loi NOTRÉ

La société publique locale (SPL) Haute-Garonne Développement a été créée en 2018, dans le contexte de la redéfinition des compétences départementales suite à la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRÉ. L'objectif initial était de permettre au département de poursuivre, de manière indirecte, une intervention économique sur le territoire auprès des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Cependant, la nécessité de définir un objet social qui soit conforme aux nouvelles compétences du département a conduit à recentrer le périmètre d'intervention de la société autour de missions d'études et d'ingénierie dans le champ de la solidarité territoriale. Son activité est ainsi devenue très proche de celle de l'agence technique départementale, Haute-Garonne Ingénierie, d'autant plus que le volet études et ingénierie de l'agence a dans le même temps été développé. Dans ce contexte, la valeur ajoutée de la SPL reste à démontrer.

Une place prépondérante pour le département de la Haute-Garonne

Le département bénéficie d'une place prépondérante au sein de la société : dans un objectif de la solidarité territoriale, il contribue à hauteur de 83,7 % du capital social et compte 10 représentants sur les 12 membres du conseil d'administration. Les 13 communautés de communes ne disposent que de deux représentants. Ces modalités de gouvernance, qui laissent peu de place aux communautés de communes, ont nécessité la mise en place d'une instance *ad hoc*, le conseil territorial, et apparaissent en décalage avec l'objectif initial de coopération et de dialogue étroit entre le département et les EPCI.

Un mode d'intervention qui se rapproche plus de celui d'un service interne que d'une société prestataire

Depuis 2018, la société a conduit des études pour le département sur la mise en place de tiers-lieux et sur les circuits courts. Elle a également accompagné les EPCI dans des projets d'ingénierie autour de zones d'activité et dans l'élaboration des conventions de délégation de l'octroi des aides en faveur du département. Le cadre conventionnel initial entre la société et ses membres n'a cependant pas été respecté. De plus, les prestations assurées par la SPL n'ont pas fait l'objet d'une tarification, les contributions financières des actionnaires s'apparentant plus à une subvention qu'à la contrepartie des missions effectuées pour chacun des membres.

Un processus de dissolution de la société engagé

Une assemblée extraordinaire réunie le 28 octobre 2021 a décidé de la dissolution de la société. Le département a décidé, par ailleurs, lors de sa commission permanente du 26 octobre, de la reprise des activités de la société. Ces décisions viennent confirmer les observations de la chambre sur l'utilité et la performance de la SPL Haute-Garonne Développement ainsi que sur l'inadéquation de cette forme juridique aux objectifs poursuivis par le département.

RECOMMANDATION

1. Mener à son terme le processus de dissolution de la société publique locale Haute-Garonne Développement. *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 de la société publique locale Haute-Garonne Développement a été ouvert le 29 avril 2021 par lettre du président de section adressée à M. Pascal Moncho, directeur en fonctions. Un courrier a également été adressé le 29 avril 2021 à M. Georges Méric, précédent directeur.

Un entretien de fin de contrôle avec le directeur a eu lieu le 29 juin 2021.

Lors de sa séance du 13 juillet 2021, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été transmises à M. Pascal Moncho. M. Georges Méric, en qualité de directeur 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 22 octobre 2021, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

1. PRÉSENTATION ET GOUVERNANCE

1.1. Le contexte de la création de la société

La création de la société publique locale (SPL) Haute-Garonne Développement s'inscrit dans le contexte de l'adoption de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015, qui a mis fin à la clause générale de compétences des départements et a supprimé leur compétence en matière économique.

Lors de la séance du conseil départemental du 18 octobre 2016, le département a exposé les principes fondateurs de la constitution de la société publique locale : « contribuer à un développement territorial équilibré au travers d'actions d'ingénierie territoriale, de promotion et d'animation économique, de création, de requalification et de commercialisation de zones d'activité ». La création de la structure visait donc à permettre au département de poursuivre, de manière indirecte, une intervention économique auprès des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Cet objectif initial a toutefois été revu, les collectivités territoriales et leurs groupements ne pouvant créer des SPL que dans le cadre des compétences qui leur sont attribuées par la loi, en application de l'article L. 1531-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

La constitution effective de la SPL s'est donc finalement inscrite dans le champ de la solidarité territoriale en milieu rural, dans le cadre de l'article L. 3211-1 du CGCT¹ et son objet n'a plus visé des actions en matière de développement économique.

La SPL Haute-Garonne Développement a été créée lors d'une assemblée générale constitutive le 2 novembre 2017, réunissant le département de la Haute-Garonne et 13 EPCI. Les statuts adoptés lors de cette assemblée ont été déposés auprès du tribunal de commerce de Toulouse le 17 janvier 2018.

1.2. Les missions de la société publique locale

Au regard de l'article 2 des statuts, la société a pour mission d'assurer, sur le territoire de ses collectivités et groupements actionnaires et dans le cadre des compétences qui sont attribuées par la loi, la mise en œuvre des actions au titre :

- des compétences touristiques, culturelles et sportives partagées au sens de la loi NOTRe ;
- des compétences en matière d'action sociale, numérique, voirie et logement ;
- de la compétence d'assistance technique du département (article L. 3232-1-1 du CGCT).

Les actions de la SPL doivent ainsi contribuer à l'aménagement du territoire.

Dans ces domaines, la SPL a pour mission d'apporter des conseils et des expertises auprès des communautés de communes, mais également de définir et de concevoir des opérations d'aménagement, de bâtir des bilans financiers et de les aider à définir et à conduire des politiques foncières. La SPL assume également un travail de veille et des missions de prospective territoriale.

¹ « Le département a compétence pour promouvoir les solidarités et la cohésion territoriale sur le territoire départemental, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des régions et des communes. »

La chambre observe que les missions de la SPL sont proches de celles de l'agence Haute-Garonne Ingénierie, établissement public administratif créé par le département, qui apporte depuis 1985 une assistance et des conseils juridiques et financiers dans de nombreux domaines.

Le département explique son choix par le fait qu'au moment de la création de la SPL, l'agence départementale ne disposait pas d'un pôle d'ingénierie au profit de ses membres. L'activité de la SPL apparaissait alors comme complémentaire à celle de l'agence technique départementale. Cette situation n'a toutefois pas empêché la création, en septembre 2019, d'un pôle « études » au sein de l'agence Haute-Garonne Ingénierie, qui ne pouvait qu'être redondant avec les missions assignées à la SPL. L'autre motif avancé est que la création de la SPL permettait de créer un dialogue rapproché avec les 13 EPCI membres, contrairement à l'agence qui compte 655 adhérents.

L'évolution ultérieure de l'agence départementale vers une mission affirmée d'ingénierie (sa dénomination devenant l'ATD-HGI²) a posé donc la question de la pertinence de l'action de la SPL dans le paysage institutionnel du département de la Haute-Garonne.

1.3. L'actionnariat

Lors de l'assemblée départementale du 18 octobre 2016, l'actionnariat de la société avait été initialement envisagé de la manière suivante :

- 400 000 € pour le département (soit 67,6 % du capital social) ;
- 192 000 € pour les autres membres, répartis, à raison de 6 000 € par membre, entre les quatre pôles d'équilibre territorial et rural (PETR) et 28 communautés de communes de la Haute-Garonne (soit 32,4 % du capital social).

La constitution de la SPL s'est finalement faite autour de 13 communautés de communes, la mise en place du nouveau schéma départemental de coopération intercommunale ayant fortement diminué le nombre d'EPCI sur le territoire, qui est passé de 33 à 19 au 1^{er} janvier 2017.

Seules les intercommunalités situées en milieu rural sont devenues membres de la SPL, Toulouse Métropole, les deux communautés d'agglomération du Sicoval et du Muretain et la communauté de communes de la Save au Touch n'en font pas partie³. Les communautés de communes de la Gascogne toulousaine et du Tarn Agout n'en sont pas membres non plus, l'essentiel de leur territoire se situant dans un département limitrophe. Enfin, aucun PETR n'a finalement participé à la SPL, contrairement à ce qui avait été envisagé dans la délibération de 2016.

Parallèlement à la diminution du nombre de membres envisagés, la répartition du capital social a également été revue à la baisse : la contribution départementale s'est finalement établie à hauteur de 200 000 € et celle des EPCI à hauteur de 3 000 € par membre.

Le poids respectif du département et des EPCI a donc été modifié par rapport à la volonté initiale, le département augmentant sa participation à hauteur de 83,7 % du capital social et les EPCI ne contribuant plus qu'à hauteur de 16,3 %. Le département est ainsi très largement majoritaire au sein de la SPL.

² Agence technique départementale - Haute-Garonne Ingénierie.

³ Cf. tableau 8 p.26 relatif aux EPCI actionnaires et non actionnaires.

Le directeur a précisé, dans sa réponse, que cette répartition de l'actionnariat résulte de la volonté du département d'assurer, au titre de la solidarité territoriale, l'essentiel des dépenses de la SPL et de ne pas impacter les budgets des EPCI.

Le président de la communauté de communes du Frontonnais a, de son côté, expliqué, dans sa réponse, qu'après avoir écarté en 2016 son adhésion à la SPL, le conseil communautaire avait finalement décidé d'intégrer la structure en 2018 afin de pallier l'insuffisante préparation du transfert de la compétence économique issu de la loi NOTRÉ.

tableau 1 : répartition du capital social entre les actionnaires

Actionnaires	Capital en €	en %	Nombre représentants au CA
DÉPARTEMENT DE LA HAUTE-GARONNE	200 000	83,7 %	10
ASSEMBLÉE SPÉCIALE	39 000	16,3 %	2
CC Terres Lauragais	3 000	1,3 %	
CC de Lauragais Revel Sorezois	3 000	1,3 %	
CC Cœur de Garonne	3 000	1,3 %	
CC du Volvestre	3 000	1,3 %	
CC Bassin Auterivain Haut-Garonnais	3 000	1,3 %	
CC des Coteaux Bellevue	3 000	1,3 %	
CC Hauts Tolosans	3 000	1,3 %	
CC des Coteaux du Girou	3 000	1,3 %	
CC du Frontonnais	3 000	1,3 %	
CC Val'Aïgo	3 000	1,3 %	
CC Pyrénées Haut-Garonnaises	3 000	1,3 %	
CC Cœur et Coteaux du Comminges	3 000	1,3 %	
CC Cagire Garonne Salat	3 000	1,3 %	
TOTAL	239 000	100 %	12

Source : CRC, à partir du PV de l'assemblée générale constitutive

1.4. La gouvernance

1.4.1. Les instances légales

1.4.1.1. Le président du conseil d'administration et le directeur général

Lors du premier conseil d'administration de la société du 2 novembre 2017, le président du conseil départemental a été élu président-directeur général, conformément à l'article 22 des statuts⁴. Le conseil d'administration ne lui a pas accordé d'indemnité au titre de cette fonction.

Un an après, lors de la séance du conseil d'administration du 18 octobre 2018, il a été décidé de dissocier les deux fonctions de président et de directeur général, et de nommer M. Pascal Moncho, responsable étude et ingénierie depuis le 1^{er} février 2018, en qualité de directeur général.

Au titre de ses fonctions de directeur général, M. Moncho perçoit une rémunération supplémentaire mensuelle de 800 € qui s'ajoute à celle qu'il perçoit au titre de sa fonction technique de responsable étude et ingénierie au sein de la SPL.

⁴ « La direction générale de la société est assumée, sous sa responsabilité, soit par le président du conseil d'administration, soit par une personne physique nommée par le conseil d'administration et portant le titre de directeur général. »

Le directeur est investi des pouvoirs nécessaires pour agir en toutes circonstances au nom de la SPL dans la limite de son objet social. La délibération précise cependant que M. Moncho doit obligatoirement obtenir l'autorisation préalable du président pour le recrutement du personnel et que les relations avec les actionnaires et les membres des différentes instances restent du ressort du président.

À compter du 1^{er} avril 2021, le directeur de la société a fait valoir ses droits à la retraite. En outre, son mandat de directeur général est venu à échéance le 30 avril 2021.

Le conseil d'administration réuni le 27 avril 2021 et l'assemblée spéciale du même jour ont ainsi décidé de :

- renouveler le mandat de M. Pascal Moncho pour une durée de huit mois dans ses fonctions de directeur général, du 1^{er} mai au 31 décembre 2021. M. Moncho ne reçoit pas de rémunération pour ce mandat ;
- conclure une convention de prestations de services entre la SPL et M. Pascal Moncho pour le suivi technique des missions d'ingénierie pour un montant de 1 600 € mensuels et pour une durée de neuf mois, soit jusqu'au 31 décembre 2021.

1.4.1.2. Le conseil d'administration

Corollaire de la modification de la composition du capital social, le département occupe un poids bien plus important au sein du conseil d'administration que celui prévu initialement⁵. Le conseil d'administration est composé de 12 membres : 10 représentants du département et 2 représentants des EPCI, élus en assemblée spéciale.

Cette instance est chargée des orientations stratégiques de la société, d'établir les comptes sociaux, de convoquer les assemblées générales et d'élire le président et le directeur général. Bien que les statuts ne prévoient aucune obligation en la matière, le conseil d'administration s'est réuni en moyenne deux fois par an⁶ sur la période contrôlée (en cours d'année pour l'arrêt des comptes et l'adoption du budget prévisionnel et en fin d'année pour un état d'avancement des travaux de la SPL).

1.4.1.3. L'assemblée spéciale des collectivités territoriales et de leurs groupements

Prévue par l'article 26 des statuts, l'assemblée spéciale des collectivités territoriales et de leurs groupements rassemble les 13 EPCI actionnaires de la SPL. Chacun d'entre eux est représenté par un délégué.

L'assemblée spéciale élit son président et désigne deux représentants en son sein pour siéger au conseil d'administration. Ainsi, par l'intermédiaire de ses représentants, elle a vocation à contrôler le travail du conseil d'administration.

Les statuts prévoient une réunion au moins une fois par an pour entendre le rapport de ses représentants, ce qui a été respecté, l'assemblée spéciale s'étant réunie à deux reprises, en préalable aux réunions du conseil d'administration⁷.

⁵ Dans le projet initial présenté le département comptait 8 représentants sur 12 membres.

⁶ Une seule fois en 2020 du fait de la situation sanitaire.

⁷ Cf. tableau 9 p.26.

1.4.1.4. L'assemblée générale des actionnaires

Prévue par l'article 32 des statuts, l'assemblée générale est constituée de l'ensemble des actionnaires, quel que soit le nombre de leurs actions au sein de la société. Elle compte donc en l'espèce 14 membres.

Elle a vocation à prendre les décisions ordinaires telles que l'approbation des comptes annuels, la nomination des commissaires aux comptes, ou encore quelques décisions extraordinaires comme l'augmentation ou la réduction du capital. Elle s'est réunie une fois par an sur la période contrôlée.

1.4.2. Le conseil territorial, instance d'échange

Au-delà des instances légales, la SPL a mis en place une instance, le conseil territorial, qui réunit l'ensemble des acteurs, à savoir les membres du conseil d'administration, de l'assemblée générale, de l'assemblée spéciale et les président(e)s d'EPCI.

Selon le directeur, cette formation constitue un lieu de dialogue direct entre la direction de la SPL et la totalité de ses actionnaires, « les instances légales ne permettant pas le partage d'informations directes entre les représentants du département et des EPCI »⁸, et ce d'autant plus que les communautés de communes n'ont pas toujours désigné les mêmes représentants à l'assemblée générale et à l'assemblée spéciale.

Cette instance ne constitue pas un lieu de prise de décision, mais un lieu d'échanges et d'information sur l'activité de la SPL.

Sa mise en place montre que les instances de gouvernance d'une SPL ne se sont pas avérées complètement adaptées aux objectifs de coopération entre le département et les EPCI.

1.5. La mise en œuvre du contrôle analogue

Un membre d'une SPL peut recourir aux services de la société sans mise en concurrence à la condition d'exercer un contrôle analogue sur la SPL à celui qu'il aurait sur ses propres services.

Le contrôle analogue consiste en des contrôles réels, effectifs et permanents, intervenant sur au moins trois dimensions relatives au fonctionnement de la société, les orientations stratégiques, la vie sociale et l'activité opérationnelle.

Le contrôle analogue est prévu à l'article 31 des statuts. Pour les 13 communautés de communes, actionnaires minoritaires qui ne bénéficient pas d'une représentation directe au conseil d'administration, le fonctionnement de l'assemblée spéciale rend possible un contrôle analogue conjoint, conformément à la jurisprudence établie du Conseil d'État⁹.

⁸ Le département ne compte qu'un seul représentant à l'assemblée générale et les EPCI ne sont pas tous représentés au conseil d'administration.

⁹ CE, 6 novembre 2013, *Commune de Marsannay-la-Côte*.

Pour être reconnus comme exerçant un contrôle analogue, les représentants des actionnaires minoritaires doivent se réunir préalablement aux conseils d'administration, afin de déterminer une position commune sur les orientations de l'activité de la société et de veiller à leur mise en œuvre. La chambre a pu vérifier que cette condition a été remplie.

L'article 4 de la convention conclue avec le département prévoit les modalités du contrôle analogue : la SPL doit produire deux rapports d'activité par an retraçant l'ensemble des actions de la société, rendus au moins un mois avant le déclenchement de la contrepartie financière versée par le département pour la réalisation des prestations.

Au-delà de l'établissement des conventions et de la gouvernance, des réunions régulières entre les services du département (DGD Aménagement du territoire) et l'équipe de la SPL ont permis d'exercer ce contrôle analogue, qui a porté sur :

- le contrôle du respect de la convention ;
- le contrôle de la mise en place des activités pour le compte du département et des EPCI ;
- le contrôle des dépenses et du budget.

L'efficacité du contrôle est néanmoins affaiblie par l'absence d'actualisation du cadre conventionnel entre le département et la société¹⁰.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La SPL Haute-Garonne Développement a été créée en 2018, dans le contexte de la redéfinition des compétences départementales suite à la loi NOTRe. L'objectif du département était alors de poursuivre un dialogue étroit avec les EPCI ruraux et de participer à un développement équilibré du territoire, notamment sur le plan économique.

La nécessité de définir un objet social conforme avec les compétences du département a recentré le périmètre d'intervention de la société autour de missions d'études et d'ingénierie. Son activité est ainsi devenue très proche de celle de l'agence technique départementale, Haute-Garonne Ingénierie, dont le volet études et ingénierie a été développé à compter de septembre 2019.

La composition du capital social et la gouvernance de la société laissent une place prépondérante au département : il contribue à hauteur de 83,7 % du capital social et compte 10 représentants sur les 12 membres du conseil d'administration. Les 13 communautés de communes ne comptent que 2 représentants. Ces modalités de gouvernance, laissant peu de place aux communautés de communes, apparaissent en décalage avec l'objectif initial de coopération et de dialogue étroit entre le département et les EPCI. La mise en place du conseil territorial souligne l'inadéquation de la forme juridique retenue pour une structure dont l'objectif principal est la solidarité territoriale.

¹⁰ Voir le point 2.1.

2. LES ACTIVITÉS ET LE MODÈLE ÉCONOMIQUE

2.1. Les activités de la société et le cadre conventionnel

En vertu de l'article 2 des statuts, les activités de la SPL sont réalisées dans le cadre de conventions appropriées pour le compte exclusif de ses actionnaires.

2.1.1. La réalisation des missions pour le compte du département

Le 30 mai 2018, le département de la Haute-Garonne et la SPL Haute-Garonne Développement ont signé une convention de mission d'une durée de trois ans. Elle liste les prestations attendues de la SPL dans cinq domaines.

tableau 2 : prestations attendues de la SPL pour le compte du département de la Haute-Garonne

<p>Monde numérique</p> <p>Formuler des préconisations dans le domaine de la libération des données pour un usage au service des citoyens, notamment par une politique novatrice d'interopérabilité desdites données</p> <p>Contribuer avec le département et le syndicat mixte Haute-Garonne Numérique à la mise en place du schéma départemental des usages numériques</p> <p>Proposer des actions contribuant au renforcement du lien existant entre les acteurs du numérique et le conseil départemental</p> <p>Réaliser une étude prospective et comparative sur des éléments d'actions permettant la promotion du télétravail à l'échelle du territoire</p> <p>Réaliser une étude visant à favoriser le développement de tiers-lieux de <i>coworking</i> et de tiers-lieux sur le territoire</p>
<p>Création d'un réseau des initiatives territoriales innovantes</p> <p>Construire et animer un réseau des initiatives innovantes sur le territoire départemental dans les domaines culturel, touristique et sportif</p>
<p>Développement durable</p> <p>Proposer des actions et des réalisations novatrices dans les domaines touristique, culturel, sportif et du logement en vue de participer à la promotion du développement durable du territoire</p>
<p>Tourisme</p> <p>Proposer des actions visant à renforcer le tourisme en Haute-Garonne. En lien avec les acteurs de ce domaine, élaborer et mettre en œuvre des actions et des réalisations permettant de renforcer l'attractivité touristique du département</p>
<p>Logement</p> <p>Travailler avec les communautés de communes actionnaires pour favoriser le développement général des territoires, notamment en préconisant des actions visant à améliorer leur attractivité</p> <p>Proposer la définition d'une véritable politique innovante du logement pour le département</p>

Source : CRC, à partir de la convention de mission signée en 2018 entre le département et la SPL

La chambre relève que la convention a été approuvée par l'assemblée générale le 15 mai 2019, soit près d'un an après sa signature¹¹, privant ainsi de fondement juridique les missions réalisées dans l'intervalle par la SPL pour le compte du département.

¹¹ La cinquième résolution de l'assemblée générale du 15 mai 2019 stipule : « Ladite convention n'ayant pas fait l'objet d'une autorisation préalable par le conseil d'administration de Haute-Garonne Développement par omission, Mme X... invite l'assemblée générale à approuver cette convention ».

Par ailleurs, la SPL n'a pas investi l'ensemble des missions qui lui ont été confiées dans la convention : le développement durable, le logement, ou encore le tourisme, et partiellement le numérique.

tableau 3 : missions réalisées entre 2018 et 2020 pour le compte du département et des EPCI

2018	2019	2020
Lancement d'une étude sur les tiers-lieux et mise en place d'une politique tiers-lieux	Mise en place d'une politique tiers-lieux et d'outils de promotion	Mise en place d'une politique tiers-lieux et d'outils de promotion
Travail sur la délégation par les EPCI au département d'octroi des aides à l'immobilier d'entreprise	Travail sur la délégation par les EPCI au département d'octroi des aides à l'immobilier d'entreprise	Travail sur la délégation par les EPCI au département d'octroi des aides à l'immobilier d'entreprise
Études sur la transformation et la valorisation des produits agricoles sur le territoire (collaboration avec l'école d'agronomie de Purpan)	Études sur la transformation et la valorisation des produits agricoles sur le territoire (collaboration avec l'école d'agronomie de Purpan)	
Travail général sur le développement des circuits courts	Travail général sur le développement des circuits courts	Travail général sur le développement des circuits courts
Étude sur la politique de commerce de proximité pour les EPCI qui en ont fait la demande	Étude sur la politique de commerce de proximité pour les EPCI qui en ont fait la demande	Étude sur la politique de commerce de proximité pour les EPCI qui en ont fait la demande
Mission de communication pour le rayonnement et la valorisation des territoires	Mission de communication pour le rayonnement et la valorisation des territoires	
Mission ingénierie pour les EPCI	Mission ingénierie pour les EPCI	Mission ingénierie pour les EPCI

Source : CRC, à partir des rapports d'activité de la SPL

En revanche, les deux études réalisées dans le domaine agricole n'étaient pas prévues par la convention et n'ont d'ailleurs pas fait l'objet d'avenants tel que le prévoit l'article 9 des statuts.

2.1.2. La réalisation des missions pour le compte des EPCI

Comme pour le département, les 13 EPCI actionnaires ont signé une convention avec la SPL afin de fixer les modalités de réalisation des missions confiées. Ces conventions sont annuelles et non tri annuelles comme pour le département.

La chambre remarque que la quasi-totalité des conventions portant sur l'exercice 2019 ont été signées début 2020 et que celles portant sur 2020 ont été signées entre novembre 2020 et janvier 2021. Un tel retard a eu pour conséquence de priver les missions réalisées par la SPL de fondement juridique.

Les différentes conventions sont identiques et prévoient la réalisation de trois missions par la SPL : le développement de tiers-lieux, le développement du rayonnement et de l'attractivité du territoire (réalisation de plaquettes de communication et de fiches techniques actualisées), ainsi qu'un travail de veille, d'analyse et de préconisations.

Le président de la communauté de communes du Frontonnais a indiqué, dans sa réponse, avoir eu des échanges avec la SPL afin que les accompagnements réalisés sur son territoire « correspondent à des besoins locaux et non à des problématiques fixées par le département ».

En définitive, depuis sa création, la SPL :

- a accompagné la mise en place d'une vingtaine de tiers-lieux sur le territoire de 10 communautés de communes, tiers-lieux qui ont bénéficié du soutien financier du département ;
- a réalisé des études sur la politique de commerce de proximité pour 5 communautés de communes : définition de l'intérêt communautaire et réalisation d'un plan d'action ;
- a, au titre de sa mission ingénierie, accompagné 11 projets d'aménagement pour le compte de 9 communautés de communes.

La SPL a également accompagné 11 des 13 EPCI membres dans l'élaboration d'une convention de délégation au département de la compétence d'octroi d'aides à l'immobilier d'entreprise dans le cadre de l'article L. 1511-3 du CGCT¹². Les conventions précisent que les aides financières accordées sont prises en charge à 51 % par l'EPCI et à 49 % par le département.

2.1.3. Une extension des missions de la SPL à des EPCI non actionnaires

La chambre relève que le rapport d'activité de la SPL pour 2020 (période janvier à juin 2020) mentionne que « Haute-Garonne Développement accompagne 28 tiers-lieux ». Le tableau de présentation de ces tiers-lieux¹³ traite aussi bien de ceux situés sur les communautés de communes actionnaires de la SPL que de ceux présents sur les territoires des communautés d'agglomération du Sicoval et du Muretain et de la communauté de communes de la Save au Touch¹⁴.

Alors que ces trois EPCI ne sont pas actionnaires de la SPL, la chambre relève l'extension de la démarche d'accompagnement des tiers-lieux à des territoires principalement urbains qui ne contribuent pas financièrement à la SPL.

2.2. Le modèle économique

2.2.1. Une contribution annuelle forfaitaire du département

L'article 8 de la convention prévoit une contrepartie financière à la réalisation des prestations de la SPL à hauteur de 390 000 € par an.

Le montant des contributions versées par le département à la société s'est élevé à 1,2 M€ entre 2018 et 2020.

La SPL est ainsi très dépendante de la contribution du département, qui représente plus de 90 % du produit d'exploitation en 2020 et qui s'apparente d'ailleurs plus à une subvention de fonctionnement à la structure qu'au paiement d'une prestation.

¹² À ce titre, la loi NOTRe a donné aux EPCI la possibilité de déléguer aux départements la compétence d'octroi des aides à l'immobilier d'entreprise par convention. L'EPCI reste compétent pour définir les régimes d'aides et les aides à l'immobilier d'entreprise sur son territoire. Le règlement d'aide à l'immobilier d'entreprise est adopté par l'EPCI et appliqué en son nom et pour son compte, par le département. Le département peut participer à l'aide octroyée par l'EPCI.

¹³ Cf. tableau 11 p.28.

¹⁴ Les tiers-lieux présents sur la commune de Plaisance-du-Touch ont été à tort rattachés dans le tableau du rapport d'activité au Muretain Agglo. Il s'agit en réalité de la communauté de communes de la Save au Touch.

2.2.2. Une contribution forfaitaire et identique pour les EPCI

Les conventions passées entre la SPL et les EPCI ne conditionnent pas le versement de la contrepartie financière à la réalisation de livrables. Le montant est fixé forfaitairement et identiquement à 3 000 € par EPCI, soit moins de 1 % de la contrepartie versée par le département.

La chambre souligne que les contreparties financières relèvent plus d'une logique de subvention que de paiement d'une prestation.

2.2.3. L'absence de recettes commerciales

Comme toute entreprise, une SPL se rémunère sur les recettes commerciales générées par son activité.

L'absence de définition d'une grille tarifaire et l'application de contributions forfaitaires sans lien avec les prestations apportées par la société à chacun de ses membres ne sont pas conformes avec le statut et le fonctionnement d'une SPL.

2.3. Le coût de fonctionnement

2.3.1. La gestion des ressources humaines

2.3.1.1. Les effectifs et les rémunérations

Les effectifs de la société sont composés du directeur général, qui assure également une mission d'ingénierie, d'une assistante de direction chargée notamment du secrétariat et de la gestion comptable, d'une responsable développement chargée de réaliser les études et le suivi des opérations, d'un responsable de la mission innovation et prospective territoriale, et d'une chargée de mission sur le développement des circuits courts.

Le niveau de rémunération des salariés de la société apparaît globalement élevé, au regard de la taille de la structure, de l'absence d'encadrement (en dehors du directeur général), du niveau de responsabilité (chargés d'études) et de leur âge pour certains d'entre eux.

À titre de comparaison, d'après les données de l'Insee, le salaire mensuel net d'un cadre (y compris chefs d'entreprise salariés) était de 4 060 € en 2016 au niveau national et de 3 276 € en 2018 sur la commune de Toulouse. Les rémunérations nettes mensuelles en équivalent temps plein des cadres de la SPL sont comprises entre 2 352 € e 6 932 €¹⁵. Elles sont supérieures au niveau moyen observé sur la commune de Toulouse pour trois salariés sur quatre¹⁶, sans que l'âge ou le niveau de diplôme¹⁷ ne le justifie particulièrement. Pour les professions intermédiaires, le salaire versé par la SPL (3 075 € nets en équivalent temps plein) est également supérieur à la moyenne de 2 241 € en 2016 au niveau national et de 1 988 € au niveau toulousain.

¹⁵ Sources : contrats de travail et bulletins de paye.

¹⁶ Pour trois salariés, le salaire net perçu en équivalent temps plein est de 1,5 à 2 fois plus élevé que la moyenne nationale.

¹⁷ Trois salariés sur quatre sont titulaires d'un ou deux master. Un salarié est titulaire d'un diplôme des ponts et chaussée.

Il n'existe pas de fiches de poste pour l'ensemble des salariés de la société¹⁸ et sur les trois fiches de poste transmises, celle du responsable innovation et prospective est incomplète : elle ne comporte aucune indication sur l'environnement de travail (hiérarchie, liens fonctionnels, partenaires) ni sur le profil et les qualités requises par le poste.

Enfin, les recrutements n'ont pas tous fait l'objet d'une publicité. Même si elle ne constitue pas une obligation s'agissant d'une structure privée, la publicité des postes à pourvoir permet d'accroître la performance des recrutements en augmentant le vivier des candidats potentiels.

2.3.1.2. Le temps de travail

Il n'existe pas de règlement collectif concernant le temps de travail des agents, celui-ci étant défini dans les contrats de travail.

Les situations individuelles sont hétérogènes et trois types d'organisation sont mises en place :

- attribution d'un forfait de 18 jours de réduction du temps de travail en compensation d'une durée hebdomadaire fixée à 39 heures (deux salariés) ;
- définition d'un volume horaire hebdomadaire et de plages de travail précisées à l'horaire (un salarié) ou au jour (un salarié) ;
- fixation d'un forfait jours travaillés annuel avec liberté dans l'organisation du temps de travail à l'intérieur de ce forfait annuel (un salarié).

La chambre souligne le cadre particulièrement souple de ce dernier type d'organisation du travail qui, en l'espèce, s'applique à un salarié et non au directeur de la structure. Elle a pu constater l'existence d'un outil de suivi du nombre de jours de congés et de repos pris chaque année par le salarié dans le cadre de cette forfaitisation. Ce suivi aurait néanmoins pu être renforcé par des outils de suivi hebdomadaire ou mensuel de l'activité du salarié.

2.3.1.3. L'absence de dispositif de prévention des conflits d'intérêts

La SPL Haute-Garonne Développement n'a pas élaboré de dispositif permettant de prévenir les conflits d'intérêts.

Plusieurs salariés ayant des activités complémentaires ou accessoires, des fonctions électives et des fonctions de formation, un tel dispositif aurait été utile afin de sécuriser tout à la fois la société et ses salariés et de s'assurer du respect du droit.

Dans sa réponse, le directeur confirme qu'aucune formalisation n'a été réalisée en interne, mais il indique prêter une attention particulière aux activités complémentaires ou accessoires des salariés.

¹⁸ Les fiches de poste de responsable études et ingénierie et/ou de directeur général ainsi que celle de responsable développement études et opérations n'existent pas.

2.3.2. Les charges locatives

La société est locataire d'un espace de bureaux de 137 m² pour un loyer annuel de 22 605 €, soit 5 % du chiffre d'affaires.

Le nombre de salariés de la structure s'étant élevé au maximum à cinq personnes sur la période, la surface louée représente un ratio de 27 m² par personne, en intégrant la salle de réunion. Ce ratio est particulièrement élevé, d'autant que plusieurs salariés travaillent à temps partiel et que la nature de leurs missions les amène à être très souvent à l'extérieur.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Depuis 2018, la société Haute-Garonne Développement a conduit des études à l'échelle du territoire sur la mise en place de tiers-lieux et sur les circuits courts, et a accompagné les EPCI dans leurs projets d'ingénierie autour de zones d'activité et dans l'élaboration de conventions de délégation d'octroi des aides à l'immobilier d'entreprise en faveur du département.

Les prestations assurées par la SPL n'ont pas fait l'objet d'une tarification, les contributions financières des actionnaires s'apparentant plus à une subvention qu'à la contrepartie des services apportés par la société à chacun des membres.

Enfin, la société a un coût de fonctionnement élevé au regard de ses activités. Le niveau des rémunérations accordées à plusieurs salariés est très supérieur aux moyennes nationales et régionales et les charges locatives semblent importantes au regard des besoins. Une meilleure structuration des ressources humaines (élaboration systématique de fiches de poste, publication de l'ensemble des recrutements, encadrement des missions et des déplacements, mise en place d'un dispositif de prévention des conflits d'intérêts) aurait renforcé la performance de la gestion et garantirait sa régularité.

3. LA SITUATION FINANCIÈRE

La SPL Haute-Garonne Développement a signé une convention de prestations avec une société d'experts-comptables commissaires aux comptes. Aucune réserve n'a été effectuée par le commissaire aux comptes sur la période 2018-2020.

L'analyse de la situation financière s'est effectuée sur les trois premières années d'existence de la société, entre 2018 et 2020. La société ayant été créée le 1^{er} février 2018, l'analyse de l'année 2018 ne porte alors que sur 11 mois. Ce constat ne modifie cependant pas les grandes tendances observées par la chambre.

3.1. La capacité d'autofinancement

Entre 2018 et 2020, les charges d'exploitation de la SPL Haute-Garonne Développement ont crû plus rapidement (+ 9,4 % en moyenne par an) que les produits d'exploitation (+ 2,9 %). Le résultat d'exploitation a ainsi fortement diminué en trois ans, devenant déficitaire en 2020, à hauteur de 17 980 €.

La diminution du résultat d'exploitation se traduit également par un résultat net comptable après impôt déficitaire et une capacité d'autofinancement qui diminue de 170 % chaque année pour s'établir à - 12 010 € en 2020.

tableau 4 : évolution du résultat net et de la capacité d'autofinancement

en €	2018 (sur 11 mois)	2019	2020	Variation ann moy
Résultat d'exploitation	52 775	3 275	-17 980	-169,8 %
Résultat financier	0	0	0	
Résultat exceptionnel	0	-11	0	
Impôt sur les sociétés	14 777	917	-917	-139,6 %
Résultat net	37 999	2 347	-17 063	-176,6 %
Capacité d'autofinancement	39 841	5 757	-12 010	-167,1 %

Source : CRC, à partir des comptes annuels de la SPL

3.2. L'évolution des produits et des charges

La diminution du résultat d'exploitation s'explique par le fait que la société ne dégagne pas de ressource suffisante liée à son activité.

Les produits d'exploitation liés aux prestations de services et à la vente de produits proviennent principalement des prestations réalisées par la SPL au profit de ses collectivités et groupements actionnaires. Comme vu précédemment, le département reverse 390 000 € par an au titre de la convention de mission qu'il a conclue avec la SPL en 2018 (soit plus de 90 % des produits en 2020), le reste étant financé par les EPCI.

Les charges d'exploitation augmentent de plus de 105 k€ sur la période en raison principalement d'une hausse des charges de personnel (+ 12,1 % en moyenne par an et + 9,1 % en considérant l'exercice 2018 comme une année pleine). Ces dernières représentent plus de 85 % du chiffre d'affaires en 2020. Les autres achats et charges externes (loyer, honoraires, etc.) ont légèrement diminué sur la période (- 2,5 %).

tableau 5 : évolution des résultats

en €	2018 (sur 11 mois)	2019	2020	Variation ann moy
Chiffre d'affaires	397 000	429 500	432 500	2,9 %
Reprises sur dépréciations, provisions (et amortissements), transferts de charges	0	84	195	-
TOTAL produits d'exploitation	397 002	429 595	432 700	2,9 %
Autres achats et charges externes	77 797	77 116	72 153	-2,5 %
Impôts, taxes et versements assimilés	2 249	1 471	3 835	19,5 %
Salaires et traitements	183 394	243 443	259 672	12,3 %
Charges sociales	78 941	100 879	109 959	11,7 %
Dotations aux amortissements	1 842	3 409	5 053	40,0 %
TOTAL charges d'exploitation	344 227	426 320	450 680	9,4 %
Résultat d'exploitation	52 775	3 275	-17 980	-169,8 %

Source : CRC, à partir des comptes annuels de la SPL

En 2020, les produits d'exploitation ont été inférieurs aux charges d'exploitation de la SPL. Les produits vont diminuer de nouveau en 2021, dans la mesure où le conseil d'administration a

décidé de ne pas reconduire pour le budget 2021 la participation financière des EPCI, compte tenu de la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19.

3.3. La situation bilancielle

La situation bilancielle de la société reste très confortable avec un niveau de capitaux propres élevé par rapport à un niveau d'actifs très faible. Assimilable à un bureau d'étude, l'activité de la société ne requiert pas d'immobilisations corporelles (son seul patrimoine consistant en du mobilier et du matériel informatique) et la structure n'a pas contracté d'emprunt.

tableau 6 : évolution des bilans de la SPL entre 2018 et 2020

en €	2018 (sur 11 mois)	2019	2020	Variation ann. moy.
ACTIF				
Concessions, brevets et droits similaires			387	-
Autres immobilisations corporelles	5 917	7 664	5 594	-1,9 %
Autres immobilisations financières	5 760	5 887	5 887	0,7 %
Total actif immobilisé	11 677	13 551	11 868	0,5 %
Créances clients	8 400	33 000	32 400	56,8 %
Autres créances	8 065	18 365	2 779	-29,9 %
Disponibilités	296 617	263 827	283 527	-1,5 %
Charges constatées d'avance	10 289	11 759	4 630	-23,4 %
Total actif circulant	323 371	326 951	323 336	0,0 %
Total général	335 048	340 502	335 204	0,0 %
PASSIF				
Capital social	239 000	239 000	239 000	-
Réserve légale		1 900	2 017	-
Réserves statutaires ou contractuelles		36 099	38 329	-
Résultat de l'exercice	37 999	2 348	-17 063	-176,6 %
Total capitaux propres	276 999	279 347	262 283	-1,8 %
Dettes financières diverses	42	42	42	0,0 %
Dettes fournisseurs	13 382	6 245	6 153	-22,8 %
Dettes fiscales et sociales	41 445	51 554	66 726	17,2 %
Autres dettes	3 180	3 313	0	-100,0 %
Total dettes	58 049	61 154	72 921	7,9 %
Total général	335 048	340 501	335 204	0,0 %

Source : CRC, à partir des comptes annuels de la SPL

Il en résulte un fonds de roulement élevé et une trésorerie abondante par rapport à l'activité de la SPL. Cette dernière représente, en 2020, 236 jours de chiffre d'affaires.

tableau 7 : évolution du fonds de roulement et de la trésorerie

en €	2018 (sur 11 mois)	2019	2020	Variation ann. moy.
Capitaux propres	276 999	279 347	262 283	-1,8 %
- Actif Immobilisé	11 677	13 551	11 868	0,5 %
= Fonds de roulement	265 322	265 796	250 415	-1,9 %
Actif circulant	26 754	63 124	39 809	14,2 %
+ Dettes d'exploitation	58 007	61 112	72 879	7,9 %
= Besoin en fonds de roulement	-31 253	2 012	-33 070	1,9 %
Trésorerie nette	296 575	263 785	283 485	-1,5 %
Trésorerie en nombre de jours de CA	269	221	236	-4,3 %

Source : CRC, à partir des comptes annuels de la SPL

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La situation financière de la SPL se caractérise par la faiblesse des recettes commerciales et une forte dépendance à la contribution annuelle apportée par son principal actionnaire, le département, qui représente plus de 90 % de ses produits d'exploitation. Les charges de personnel, qui représentent plus de 85 % du chiffre d'affaires, ont fortement augmenté sur la période, conduisant à un résultat d'exploitation négatif en 2020. La tarification de ses activités apparaît insuffisante au regard de ses charges fixes.

La situation bilancielle reste, en revanche, très confortable, puisque la société ne dispose pas d'immobilisations et n'a pas contracté d'emprunt. Elle dispose en conséquence d'une trésorerie particulièrement abondante, représentant 236 jours de chiffre d'affaires.

4. CONCLUSION : UNE STRUCTURE QUI N'A PAS TROUVÉ SA PLACE DANS LE PAYSAGE DÉPARTEMENTAL

La chambre observe que la SPL Haute-Garonne Développement n'a pas trouvé sa place dans le paysage institutionnel départemental.

Cette situation tient principalement au décalage existant entre l'ambition initiale du département de confier à la SPL des actions en matière de développement économique lui permettant de poursuivre son action sur le territoire en dépit de la loi NOTRé, et la position prudentielle qu'il a dû finalement adopter dans la définition des statuts de la société, afin de se conformer à ses nouvelles compétences. Les missions de la société ont en définitive été recentrées sur l'accompagnement des actionnaires en matière d'études et d'ingénierie.

En outre, suite au schéma départemental de coopération intercommunale de la Haute-Garonne, les communautés de communes présentes sur le département au 1^{er} janvier 2017 sont deux fois moins nombreuses, de taille plus importante et mieux structurées. Leur intérêt pour la SPL en a certainement été moindre, ainsi que l'illustre le montant de leur contribution, deux fois moins élevé que celui prévu initialement¹⁹.

¹⁹ 3 000 € contre 6 000 € prévus initialement par l'assemblée départementale en 2016.

La SPL Haute-Garonne Développement se caractérise ainsi par un poids prédominant du département, contribuant à hauteur de 83,7 % du capital social et comptant 10 représentants sur les 12 membres du conseil d'administration. Les EPCI ne sont ainsi que très peu représentés dans une structure censée mettre en œuvre un dialogue territorial renforcé. Les contributions annuelles du département représentent plus de 90 % des produits de la société en 2020, rendant la société très dépendante de son principal actionnaire.

Son activité est restée relativement limitée, bien en deçà des missions prévues dans les conventions, et la valeur ajoutée de la société par rapport aux autres structures existantes, notamment l'agence technique départementale Haute-Garonne Ingénierie, reste à démontrer.

Ses charges fixes, principalement la masse salariale qui représente 85 % du chiffre d'affaires en 2020, sont insuffisamment couvertes par les contributions financières des membres, de sorte que la situation financière de la société s'est dégradée en trois ans.

Le directeur a indiqué à la chambre qu'un processus de dissolution de la société devait être engagé d'ici la fin de l'année 2021. Effectivement, le conseil d'administration de la SPL s'est réuni le 23 septembre 2021 pour décider de la proposition de dissolution de la société. Une assemblée générale extraordinaire s'est tenue le 28 octobre 2021 et a acté la dissolution ainsi que la nomination d'un liquidateur. Le département a décidé, lors de la commission permanente du 26 octobre 2021, de la reprise des activités de la SPL.

La décision de dissolution vient confirmer les observations de la chambre sur l'utilité et la performance de la SPL Haute-Garonne Développement, et sur l'inadéquation de cette forme juridique aux objectifs du département et aux activités conduites.

La chambre recommande de bien mener à son terme le processus de dissolution ainsi engagé et considère que cette recommandation est en cours de mise en œuvre.

Recommandation

1. Mener à son terme le processus de dissolution de la société publique locale Haute-Garonne Développement. *Mise en œuvre en cours.*

ANNEXES

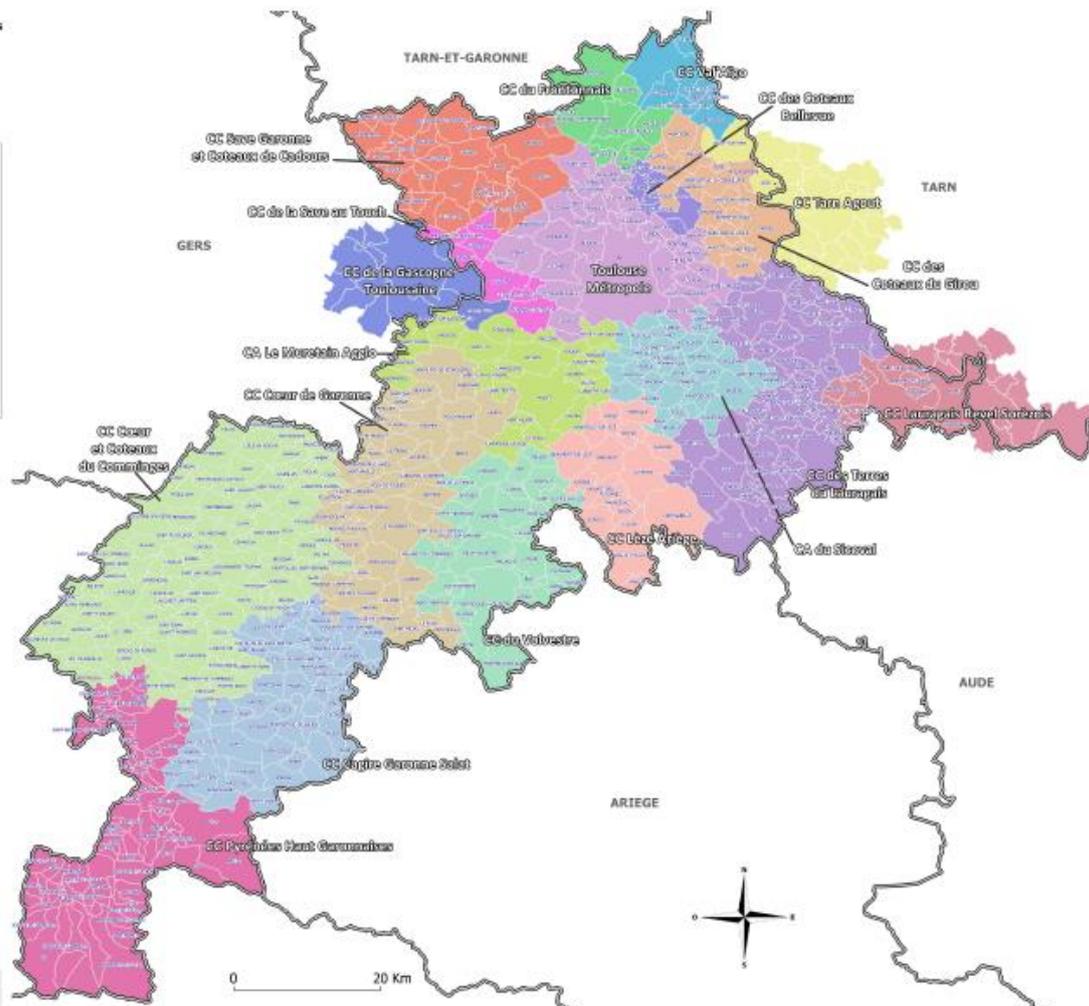
carte 1 : les EPCI de Haute-Garonne

 Direction Départementale des Territoires
de la Haute-Garonne
Cité administrative Bât. A
2 Bd Armand Duportal BP 70 001
31074 Toulouse Cedex 9

L'intercommunalité
en Haute-Garonne
au 15 avril 2017

Les EPCI
à fiscalité propre

NOM_EPCI	POPULATION
CA du Sersois	74890
CC de la Gascogne Toulousaine	19610
CC de la Save au Touch	38037
CC des Coteaux Bellevue	59292
CC des Coteaux du Girou	21070
CC du Frontonnais	25904
Toulouse Métropole	748549
CC Save Garonne et Coteaux de Cadours	32262
CC des Terres du Lauragais	38261
CC Val'Aigo	14034
CC Tern Agout	32835
CC Libe Arège	30469
CC du Volvestre	29472
CC Pyrénées Haut Garonnaises	10568
CC Cœur et Coteaux du Comminges	45491
CC Cagès Garonne Sèlèt	10301
CA Le Montain Agglo	117618
CC Cœur de Garonne	34530
CC Lauragais Nèvel Sorèzois	21777



Réalisé par : DDT31 / SPS / SIG le 26 avr. 2017
Sources : DDT31 | © IGN

Source : DDT31

tableau 8 : EPCI actionnaires et non actionnaires de la SPL

EPCI actionnaires de la SPL	Population au 1 ^{er} janvier 2017	EPCI non membres de la SPL	Population au 1 ^{er} janvier 2017
CC Bassin Auterivain Haut-Garonnais (ex CC Lèze Ariège)	30 469	Toulouse Métropole	748 149
CC Cagire Garonne Salat	18 201	CA du Sicoval	74 890
CC Cœur de Garonne	34 530	CA Le Muretain Agglo	117 618
CC Cœur et Coteaux du Comminges	45 491	CC de la Save au Touch	38 037
CC des Coteaux Bellevue	19 292	CC de la Gascogne Toulousaine	19 616
CC des Coteaux du Girou	21 070	CC Tarn Agout	32 835
CC du Frontonnais	25 004		
CC Hauts Tolosans (ex CC Save Garonne et Coteaux de Cadours)	32 162		
CC Lauragais Revel Sorèzois	21 777		
CC Pyrénées Haut-Garonnaises	16 668		
CC Terres du Lauragais	38 161		
CC Val d'Aïgo	14 034		
CC du Volvestre	29 472		

Source : CRC à partir des données de la SPL et du SDCI de la Haute-Garonne au 1^{er} janvier 2017

tableau 9 : calendrier des réunions de l'assemblée spéciale et du conseil d'administration

Réunions de l'assemblée spéciale	Réunions du conseil d'administration
2 mai 2018 - 15h45	2 mai 2018 - 16h15
3 oct. 2018	18 oct. 2018
13 mars 2018 - 9h	13 mars 2018 - 10h
3 mars 2020 - 15h	3 mars 2020 - 15h30
27 avril 2021 - 15h	27 avril 2021 - 15h30

Source : procès-verbaux des réunions, SPL

tableau 10 : réalisations de la SPL au titre de sa mission ingénierie

	2018	2019	2020
CC Terres du Lauragais	ZA Val de Saune II : reprise du plan d'aménagement, validation de documents d'études, participation à la CAO, suivi réalisation des travaux	- ZA Val de Saune II : AMO pour les études - ZA de Villenouvelle : réalisation de l'avant-projet sommaire	- ZA Val de Saune II : AMO pour les études - ZA de Villenouvelle : avant-projet sommaire
CC Lauragais Revel Sorèzois		ZI La Pomme 1 : étude de la requalification de la zone et mise en place d'un programme d'actions	ZI La Pomme 1 : étude de la requalification de la zone et mise en place d'un programme d'actions
CC Cœur de Garonne		Accompagnement dans l'élaboration de la signalétique économique sur le territoire (rédaction cahier des charges)	
CC du Volvestre	ZA d'Activestre II : avis complet		
CC Bassin Auterivain Haut-Garonnais			
CC des Coteaux Bellevue			
CC Hauts Tolosans	Zone de Daux : assistance création, définition avant-projet sommaire	Zone de Daux : assistance création, définition avant-projet sommaire	
CC des Coteaux du Girou	ZA entre les axes A 68 et futur A 69 : étude de faisabilité	ZA entre les axes A 68 et futur A 69 : étude de faisabilité	ZA entre les axes A 68 et futur A 69 : étude d'avant-projet
CC du Frontonnais	Projet Vinalie : étude de solutions	Projet Vinalie : étude de solutions	
CC Val d'Aïgo			
CC Pyrénées Haut-Garonnaises	Zone de Bazert : analyse projet et préconisations		
CC Cœur et Coteaux du Comminges		ZAC des Landes : suivi réalisation travaux tranche 7 tant sur le plan technique que financier	ZAC des Landes : suivi réalisation travaux tranche 7 tant sur le plan technique que financier
CC Cagire Garonne Salat	Zone de Montsaunès : assistance avant-projet sommaire	Zone Montsaunès : AMO pour les études de maîtrise d'œuvre	Zone Montsaunès : AMO pour les études de maîtrise d'œuvre

Source : CRC, d'après les rapports d'activité de la SPL

tableau 11 : accompagnement des tiers-lieux par la SPL Haute-Garonne Développement

Communauté de Communes	Canton	Tiers-lieux
Bassin Auterivain	Auterive	Extension tiers-lieu - Auterive
Cagire Garonne Salat	Bagnères de Luchon	Aspet
	Bagnères de Luchon	Mazères sur Salat
	Bagnères de Luchon	Saint-Martory
Cœur Coteaux Comminges	Cazères	Anan
	Cazères	La Cafetière - Aurignac
Cœur de Garonne	Cazères	La ruche des transitions – Lahage
Hauts-Tolosans	Léguevin	Tiers-lieu de Grenade
Le Muretain Agglo	Plaisance du Touch	Récupalys - Saiguède
	Plaisance du Touch	Le Relais d'Entreprises l'Étape - Fonsorbes
	Plaisance du Touch	Espace de coworking – Plaisance du Touch
	Portet sur Garonne	La Cambuse – Portet sur Garonne
GIROU	Pechbonnieu	Coperbee - Lapeyrouse-Fossat
	Pechbonnieu	Sous les Tilleuls- Paulhac
Pyrénées Haut-Garonnaises	Bagnères de Luchon	Antichan de Frontignes
	Bagnères de Luchon	Barbazan – Mme Dutheil
	Bagnères de Luchon	Barbazan – Vincent Alberty
SICOVAL	Castanet Tolosane	Labège
	Escalquens	Ayguesvives
Terres du Lauragais	Escalquens	Calmont
	Revel	You Can – Villefranche de Lauragais (zone de la Camave)
	Escalquens	Le Loft - Nailloux
	Revel	Coworking - Caraman
	Revel	Lanta
	Revel	Standing – Villefranche de Lauragais
Toulouse Métropole (non éligible)		Evolubiliss
Volvestre	Auterive	Noé
	Auterive	Rieux Volvestre

 Tiers-lieux accompagnés financièrement

 Dossier finalisé ou en cours de finalisation – Validation en prochaine CP prévue

Source : rapport d'activité 2020 (période janvier à juin 2020) de la SPL

GLOSSAIRE

AMO	assistant à maîtrise d'ouvrage
CA	communauté d'agglomération
CAO	commission d'appel d'offres
CC	communauté de communes
CDD	contrat à durée déterminée
CDI	contrat à durée indéterminée
CE	Conseil d'État
CGCT	code général des collectivités territoriales
CRC	chambre régionale des comptes
DDT31	direction départementale des territoires de la Haute-Garonne
DGD	direction générale déléguée
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
NOTRé	loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République
PV	procès-verbal
SDCI	schéma départemental de coopération intercommunale
Sicoval	communauté d'agglomération du sud-est toulousain
SPL	société publique locale
ZA	zone d'activité

Réponses aux observations définitives en application de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières : aucune réponse écrite destinée à être jointe au présent rapport n'a été adressée à la chambre régionale des comptes.



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**