



Chambre régionale des comptes
de Languedoc-Roussillon

Le Président

recommandée avec A.R.

le 17/10/06
066/502

CONFIDENTIEL

Monsieur le Directeur,

Par envoi en date du 29 août 2006, la chambre a porté à votre connaissance son rapport d'observations définitives concernant la gestion au cours des exercices 2000 et suivants de l'office municipal de tourisme de Mende (O.M.T.), l'office de tourisme intercommunal de Mende - Haute Vallée d'Olt lui ayant succédé fin 2004.

Cet envoi n'a pas donné lieu à réponse de votre part.

En application des articles L. 241-11 et R. 241-20 du code des juridictions financières, ce rapport d'observations définitives devra en l'état être communiqué à votre comité de direction dès sa plus proche réunion. Il devra notamment faire l'objet d'une inscription à son ordre du jour, être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à un débat. Il vous appartient d'indiquer à la chambre la date de cette réunion.

Communiqué corrélativement et dans les mêmes conditions aux assemblées délibérantes respectives, d'une part de la commune de Mende et, d'autre part, de la communauté de communes de la Haute Vallée d'Olt, ce rapport d'observations définitives deviendra alors communicable aux tiers.

En application des dispositions de l'article R. 241-23 du code des juridictions financières, une copie sera transmise au préfet et au trésorier-payeur général du département de la Lozère.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Directeur, l'assurance de ma considération distinguée.



Guy PIOLÉ

Monsieur Cyril DUCLOT
Directeur de l'O.T.I. de Mende – Haute Vallée d'Olt
Place du Général de Gaulle
48000 MENDE

CONFIDENTIEL

Rapport d'observations définitives n° 066/502 du 17/10 2006

**OFFICE DE TOURISME INTERCOMMUNAL
de MENDE-HAUTE VALLEE D'OLT (O.T.I.)**

Exercices 2000 et suivants

1 - PRESENTATION DE L'O.M.T. ET CREATION DE L'O.T.I. EN 2004.....	2
2 - LE FONCTIONNEMENT DE L'OFFICE	4
2-1 les instances dirigeantes	4
2-2 la fonction de direction de l'établissement	5
3 - LES FINANCES DE L'O.M.T. DE 2000 A 2003.....	8
4 - LES REGIES D'AVANCES ET DE RECETTES	8
5 - LES PERSONNELS	9
5-1 les effectifs	9
5-2 la prime de fin d'année	9
5-3 la situation particulière d'un stagiaire	10
5-4 les déplacements du personnel et la prise en charge des frais y afférents	10
5-5 les recrutements saisonniers temporaires	11
6 - LES COMMANDES PUBLIQUES	11
7 - L'ACTIVITE DE L'O.M.T.	12
7-1 les objectifs de l'office	12
7-2 les résultats obtenus	13
8 - CONCLUSION	13

CONFIDENTIEL

Aux termes de l'article L.211-8 du code des juridictions financières « 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 de l'assemblée délibérante ou de l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».

1 – PRESENTATION DE L'O.M.T. ET CREATION DE L'O.T.I. EN 2004

Si la commune de Mende est station classée depuis le décret du 17 juin 1921, l'O.M.T. de Mende n'a été créé que par arrêté préfectoral n° 99-2550 du 9 décembre 1999, en qualité d'EPIC (établissement public industriel et commercial). L'arrêté préfectoral n° 00-797 du 18 mai 2000 a posé, après près de six mois d'attente, que les fonctions de comptable de l'O.M.T. sont assurées par le trésorier du poste comptable de Mende. Un certificat d'absence d'opérations financières a été établi pour 1999, aucun compte n'ayant été produit au titre de l'exercice 1999.

C'est donc initialement une comptabilité 2000 qui retrace le début de la mise en place et du fonctionnement effectif de l'O.M.T. de Mende.

Cependant l'O.M.T. de Mende n'aura eu qu'une vie relativement éphémère, de moins de cinq ans, et n'a fonctionné, en fait, que de 2000 à fin 2004, pour être ensuite remplacé par l'O.T.I. de Mende - Haute Vallée d'Olt.

Précédemment, il existait, sous forme associative, un office de tourisme de Mende et des gorges du Tarn.

Présidé par le maire de Mende en application de l'article L. 2231-12 du code général des collectivités territoriales, le comité de direction de l'O.M.T. comptait, conformément à la réglementation, cinq conseillers municipaux et dix membres représentants des organisations professionnelles ou associations locales (donc une représentation communale minoritaire).

Corrélativement et dès l'arrêté préfectoral n° 01-1956 du 14 décembre 2001 avait été autorisée la création de la communauté de communes de la Haute Vallée d'Olt. Celle-ci regroupe autour de la commune de Mende, les communes de Badaroux, Le Born et Pelouse. Son siège est fixé à Mende et son comptable public en est aussi le trésorier de Mende. Celle-ci a reçu de plein droit, au lieu et place des communes membres, l'exercice d'un ensemble de compétences, dont la compétence « activités touristiques » au titre du pôle général « développement économique ».

Puis, par un nouvel arrêté préfectoral n° 02-2340 du 19 décembre 2002, les statuts ont été, notamment, élargis à la compétence « politique du sport : gestion des infrastructures sportives existantes, promotion des activités sportives par des opérations de création de nouveaux équipements afférents aux sports ».

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives :
OFFICE DE TOURISME INTERCOMMUNAL DE MENDE-HAUTE VALLEE D'OLT (O.T.I.)

CONFIDENTIEL

Aussi et sur le fondement de cette large compétence communautaire, particulière et duale car touristique en même temps que sportive, par délibération du 5 octobre 2004, exécutoire le 12 octobre 2004, le conseil de communauté a décidé la création, avec effet du 1^{er} décembre 2004, d'un office de tourisme intercommunal (O.T.I.) de Mende-Haute Vallée d'Olt. Celui-ci apparaît :

- d'une part, chargé de la promotion du tourisme sur l'ensemble du territoire de la communauté ;
- d'autre part,
 - * susceptible d'être chargé de l'exploitation d'installations touristiques et sportives et de l'organisation de manifestations de même nature,
 - * chargé de la promotion du sport et de la gestion de services tels que le centre de formation, le « centre omnisports Lozère » et le centre médico-sportif.

Du 1^{er} octobre 2004 au 22 novembre 2004 -date de son effective cessation de fonctions- le directeur de l'O.M.T. s'est progressivement retiré, constatant l'achèvement de sa mission.

Il était prévu que ce nouvel EPIC communautaire passerait une convention tripartite, avant le 31 décembre 2004, conjointement avec la commune de Mende et le comité des fêtes de Mende et ce, notamment, « en vue de la dévolution des actifs de l'office de tourisme de Mende », mais aussi afin que soient précisées les conditions de reprise, au niveau communal, des activités culturelles ainsi que des fêtes (le comité des fêtes sera donc réactivé), ces compétences n'étant pas communautaires. L'arrêté préfectoral n° 04-2128 du 29 novembre 2004 a donc décidé la dissolution de l'O.M.T. de Mende à compter du 31 décembre 2004 et rappelé la nécessaire passation de la convention tripartite précitée. Au terme de l'instruction, il a été précisé que, si ladite convention tripartite n'a pas été établie, une convention est intervenue entre l'EPIC et la commune pour la seule compétence culturelle, celle-ci étant désormais gérée en régie municipale.

En synthèse, à compter du 1^{er} janvier 2005, l'O.T.I. succède entièrement à l'O.M.T. avec ses moyens matériels et humains pour les compétences « tourisme » et « gestion et mise en œuvre de la politique sportive ».

Pourtant, en décidant, sans arrêté préfectoral et sur le fondement de l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales d'exercer sa compétence spécifique en matière de zone d'activité touristique et donc, par sa délibération du 5 octobre 2004, de constituer un O.T.I., le conseil de communauté a anticipé quelque peu sur l'article L. 134-5 du futur Code du tourisme adopté par l'ordonnance n° 2004-1391 du 20 décembre 2004 et applicable à compter du 1^{er} janvier 2005, toute décision de création d'un office de tourisme relevant en effet désormais et exclusivement de l'organe délibérant de la collectivité créatrice statuant seule, et non plus d'une décision préfectorale.

Cette anticipation ne génère pas de difficulté particulière puisqu'elle ne prend effet, juridiquement qu'au 1^{er} décembre 2004, et en fait au 1^{er} janvier 2005. Du fait de cette prématurité décisionnelle, il apparaît cependant que le comité de direction de l'O.T.I., qui comporte statutairement 22 membres (le président de la communauté et 7 élus communautaires dont les 3 vice-présidents, 14 représentants des organisations professionnelles et associations locales), ne réserve pas une place majoritaire aux membres représentant la collectivité communautaire comme le prévoient désormais les articles L. 133-5 et L. 134-5 du nouveau Code du tourisme, cependant que l'article 2 du décret d'application n° 2005-490 du 11 mai 2005 dispose que « la composition du comité de direction des offices de tourisme constitués avant le 1^{er} janvier 2005 n'est modifiée sauf délibération contraire... qu'à compter de l'expiration du mandat des membres du comité de direction de l'office ».

CONFIDENTIEL

De même, au regard de la nouvelle législation, et seule la commune de Mende étant à ce jour station classée, n'est pas inenvisageable l'éventuelle perspective, à moyen terme et dès lors que le périmètre communautaire sera stabilisé, de constitution d'une station classée intercommunale, comme en ouvrent la possibilité les articles L. 134-3 et L. 134-4 du Code du tourisme prévalant désormais.

Dans le contexte spécifiquement lozérien de recherche d'économies d'échelle, il convient également de souligner que, dès la mise en place en 2000 de l'O.M.T., la commune de Mende a entendu que cet établissement public nouveau intègre largement en son sein et fédère un certain nombre d'activités généralement associatives, ainsi que les moyens financiers et humains y étant consacrés et jusqu'alors épars : aussi ont été concomitamment dissous l'office municipal des sports, l'ancien office de tourisme de Mende et des Gorges du Tarn de même que l'office municipal de la culture. Ouvrant dans le cadre d'une conception large du projet touristique, l'O.M.T. créé en 2000 s'est donc vu confier, outre le développement du tourisme et de ses outils, la promotion du sport ainsi que la politique de la culture et des festivités (ces dernières en liaison avec un comité des fêtes renové). S'agissant en particulier du sport, l'ancienne législation, en particulier l'article L. 2231-10 du Code général des collectivités territoriales ouvrait en effet la possibilité pour un office du tourisme d'exploiter directement des installations sportives. Présentement la nouvelle législation, en particulier l'article L. 133-3 du Code du tourisme, semble restreindre cette possibilité aux seules installations dites « touristiques et de loisirs », les équipements sportifs n'étant plus mentionnés.

Conformément à la réglementation et à ses statuts, l'O.M.T. a été sur cinq années en mesure de conjuguer judicieusement des objectifs multipolaires englobant tourisme, culture, sport et festivités et de diligenter dans le cadre d'un partenariat associatif volontariste une étude, dite « P.A.H. », en vue d'une labellisation intercommunale « pays d'art et d'histoire ».

La communauté de communes de la Haute Vallée d'Olt ayant sur ce point, comme on l'a expliqué, compétence en matière touristique et sportive, c'est très logiquement que la ville Mende gère désormais directement sa propre vie culturelle et que le comité des fêtes du Mende a repris son fonctionnement associatif.

Mais si la zone d'intervention est aujourd'hui intercommunale, la gestion d'activités et d'équipements sportifs importants par l'O.T.I. semble quelque peu outrepasser désormais le cadre légal ouvert aux offices de tourisme par le nouveau Code du tourisme. Il apparaît en effet que le centre omnisports Lozère (tout comme d'ailleurs le centre médico-sportif), constitue une importante entité spécifique et techniquement distincte du pôle touristique communautaire considéré stricto sensu. En charge de l'accueil et de la formation des jeunes sportifs lozériens (environ 65 inscrits), ce pôle sportif à vocation départementale dispose d'une conséquente mise à disposition par l'office de moyens particuliers (matériels et locaux) et de personnels spécialisés (17 personnes).

2 – LE FONCTIONNEMENT DE L'OFFICE

2-1 les instances dirigeantes

Présidé de plein droit par le maire de Mende, l'O.M.T. était géré par un comité de direction comportant, outre le président, 15 membres dont 5 représentants pour la municipalité et 10 représentants pour les activités et associations concernées par le tourisme.

CONFIDENTIEL

De même, l'actuel O.T.I. est présidé par le maire de Mende en sa qualité de président de la Communauté de communes.

C'est le représentant de l'industrie hôtelière qui a été élu vice-président de l'O.T.I., alors que pour l'O.M.T. c'était le représentant de l'ancien « syndicat d'initiative de Mende et des gorges du Tam » qui avait été désigné pour cette fonction.

S'agissant de l'O.M.T. et alors que l'article R. 2231-37 du code général des collectivités territoriales, repris expressément à l'article 7 de l'arrêté préfectoral de création, prévoit au minimum six réunions par an pour le comité de direction, celui-ci ne s'est réuni que deux fois en 2003 (le 12 juin 2003 et le 20 novembre 2003), une fois en 2004 (le 18 juin 2004) et 2 fois en 2005 (le 12 janvier 2005 et le 16 juin 2005), essentiellement d'ailleurs pour procéder à l'approbation des opérations de clôture et du bilan 2004.

De surcroît, pour le même O.M.T., les délibérations, telles que transmises au contrôle de légalité apparaissent à la fois sommaires dans leur rédaction (pas de mention ni des présents, ni des votes, etc...) et par trop plurielles quant aux décisions adoptées, car regroupées très synthétiquement sur un même et bref document pour chaque séance. Le directeur est, selon l'article R. 2231-38 du Code général des collectivités territoriales, chargé de la bonne rédaction de ces procès-verbaux. Dans le cadre de l'exercice réglementaire de ses fonctions d'ordonnateur, les arrêtés que ce dernier aurait pu prendre (en particulier s'agissant de la gestion des personnels) eussent nécessité un traitement similaire quant à leur rédaction.

Ces points mériteraient d'être pris en compte dans le contexte actuel de la mise en place du fonctionnement du nouvel O.T.I.

Dans sa réponse, l'ancien directeur de l'O.M.T., souligne, que si le comité de direction n'a en effet pas été réuni six fois par an au moins, le fonctionnement de l'O.M.T. a exigé beaucoup d'énergie, d'engagement et une présence très active de la part des élus et agents concernés. Ainsi, il existait :

- 4 commissions : culture, festivités, tourisme et sport se réunissant très régulièrement,
- une réunion hebdomadaire avec le président de l'O.M.T. et l'adjoint en charge du tourisme à la ville de Mende,
- des contacts soutenus et réguliers avec tous les élus et en particulier les présidents de commissions, ainsi qu'avec les commissions municipales traitant des mêmes sujets,
- enfin, toutes les réunions de travail spécifiques à des projets ponctuels, en dehors des travaux en commissions,
- de plus, une commission communication s'étant réunie environ 20 fois entre 2001 et 2004.

2-2 la fonction de direction de l'établissement

L'O.M.T., de même que l'O.T.I., sont constitués en EPIC et ce, en application de l'article L. 2231-9 du code général des collectivités territoriales (codifié au code du tourisme, par ordonnance n° 2004-1391 du 20 décembre 2004, applicable à compter du 1^{er} janvier 2005 : reprenant des dispositions réglementaires -articles R. 2231-50 et suivants du code général des collectivités territoriales, l'ordonnance officialise législativement en son article L. 134-5, la possibilité pour « un groupement de communes... d'instituer un organisme chargé de la promotion du tourisme, dénommé office de tourisme »).

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives :
OFFICE DE TOURISME INTERCOMMUNAL DE MENDE-HAUTE VALLEE D'OLT (O.T.I.)

CONFIDENTIEL

La gestion de l'EPIC est réglementée par les articles R. 2231-31 et suivants du code général des collectivités territoriales et, par renvoi, par les articles R. 2221-18 et suivants du code général des collectivités territoriales relatifs aux régies dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière (dispositions désormais adaptées au nouveau code du tourisme par le décret n° 2005-490 du 11 mai 2005).

Il résulte des dispositions des articles L. 2231-11, R. 2221-22, R. 2221-28 et R. 2231-38 du code général des collectivités territoriales que le représentant légal de tout office de tourisme constitué en établissement public (gérant par conséquent un SPIC) est, en toute hypothèse, le directeur, lequel en est seul ordonnateur (en application de l'article R. 2221-28-5° précité).

Durant la période examinée, deux ordonnateurs se sont succédés :

- l'ancien directeur a été recruté, en qualité de directeur de l'O.M.T., consécutivement à une délibération du 21 juin 2000, exécutoire du 4 juillet 2000 et suite à un jury de sélection. Son recrutement, effectif à compter du 1^{er} août 2000, est intervenu sur le fondement d'un premier contrat de deux ans signé le 23 juin 2000. En conséquence, il n'y a pas eu d'ordonnateur réglementaire pour toute la période transitoire de mise en place du 1^{er} janvier au 31 juillet 2000, mais l'examen des pièces comptables montre qu'aucun ordonnancement n'est en fait intervenu avant le 21 août 2000 : mandat n° 1 afférent à la paie d'août du directeur qui a ensuite vu son engagement en qualité de directeur de l'O.M.T. prorogé pour trois ans par contrat signé du 30 juillet 2002, jusqu'à sa démission le 22 novembre 2004 ;

- son successeur a été recruté, à partir du 7 février 2005 seulement, selon un contrat de trois ans intervenu le 4 février 2005, en qualité de directeur de l'O.T.I. Mende - Haute Vallée d'Olt en cours de mise en place.

S'agissant de l'exercice même de la fonction de direction, l'article L. 2231-13 du code général des collectivités territoriales disposait que « le directeur assure le fonctionnement de l'office du tourisme sous l'autorité et le contrôle du président ». A cet égard, l'article L. 133-6 du code du tourisme pose désormais que « le directeur assure le fonctionnement de l'office de tourisme sous l'autorité du président ». Pourtant, l'article L. 133-4, reprenant in extenso les termes de l'article L. 2231-10 du code général des collectivités territoriales, pose que « l'office de tourisme est administré par un comité de direction et dirigé par un directeur », celui-ci gérant l'office selon l'article L. 2231-11 du code général des collectivités territoriales.

De surcroît et par renvoi de l'article R. 2231-44 du code général des collectivités territoriales, le directeur est le seul « représentant légal » de l'office constitué en EPIC (article R. 2221-22) et en est l'unique « ordonnateur [qui] prescrit l'exécution des recettes et des dépenses » (article R. 2221-28-5), qui « passe, en exécution des décisions [du comité de direction] tous actes, contrats et marchés » (article R. 2221-22-6). Il est donc aussi « la personne responsable du marché » (P.R.M.) au sens du Code des marchés publics.

Enfin, et « dans la limite des emplois prévus au budget, [le directeur] recrute et licencie le personnel de l'office avec l'agrément du président » selon l'article R. 2231-44 du code général des collectivités territoriales.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives :
OFFICE DE TOURISME INTERCOMMUNAL DE MENDE-HAUTE VALLEE D'OLT (O.T.I.)

CONFIDENTIEL

S'agissant de la situation spécifiquement mendoise, il existait au sein de l'O.M.T. et au vu des pièces comptables, une très large confusion des pouvoirs et des signatures. En effet, l'ancien directeur était juridiquement directeur, ordonnateur, et cependant :

- ne signait pratiquement aucune pièce administrative ou comptable (à l'exception toutefois des bulletins de paie et de l'attestation de service fait sur les factures), non plus d'ailleurs que le président de l'office ;

- de nombreux contrats mentionnent l'intervention d'un élu « représentant du président de l'O.M.T. » siégeant au comité de direction comme représentant de la commune, alors qu'il n'exerçait pourtant pas la vice-présidence de l'office et n'apparaissait nullement délégué pour agir en représentation du président de l'office. A la limite, seul le vice-président de l'office, en cas d'absence ou d'empêchement du président ou sur délégation expresse de sa part, aurait pu, conformément à l'article R. 2231-36 du code général des collectivités territoriales, agir au lieu et place du président et pour l'exercice des compétences légales de celui-ci. Mais, en toute hypothèse, seul le directeur pouvait valablement engager l'office, l'article R. 2221-28-6° dudit code disposant « qu'il passe en exécution des décisions [du comité de direction] tous actes, contrats et marchés ».

- surtout, le règlement intérieur de l'O.M.T. adopté le 22 février 2001 par le comité de direction et reçu au contrôle de légalité le 4 avril 2002, s'avère avoir limité irrégulièrement les compétences et responsabilités du directeur, en contradiction avec les dispositions législatives et réglementaires précitées du code général des collectivités territoriales. Ainsi, il était spécifié dans ledit règlement intérieur :

- * au titre 1, il est prévu que seul « le président engage les dépenses... » cependant que le titre 2 dispose que « le directeur peut, sans obligation spéciale, dans le cadre du budget annuel... engager les frais courants de secrétariat et de fonctionnement. Toute dépense dont le montant unitaire dépassera 5 000 F [soit actuellement 762 €] devra faire l'objet d'un accord du président ou du vice-président ou du trésorier ». Cette fonction dite de « trésorier », héritée peut-être du fonctionnement autrefois associatif, n'avait bien entendu aucun fondement légal.

- * au titre 2, que le directeur « ne peut en aucun cas représenter l'O.M.T.... sauf délégation expresse du président »

- * au titre 3, que le « trésorier » de l'O.M.T. reçoit délégation du président pour la signature des mandats, des titres de recettes et de tous actes financiers de l'O.M.T.... ce qui lui confère une fonction exclusive d'ordonnateur délégué, de fait totalement en contradiction avec la réglementation en vigueur. Au demeurant, mandats et titres de recettes n'ont jamais été signés par le directeur en titre et compétent pour ce faire.

A cet égard, l'ancien ordonnateur reconnaît le bien fondé de l'observation et insiste cependant sur le fait que, s'il n'a pas signé les pièces comptables, il a cependant veillé à viser et contrôler toutes les factures, contrats, mandats et autres documents officiels et contractuels. Il précise que, même si sa signature ne figure pas au bas des documents, il en a assuré continuellement le contrôle et la ventilation analytique, et donc la responsabilité.

En définitive, il est attendu que, dans le cadre du nouvel O.T.I., un retour à la règle soit diligenté au plus vite, les errements précités méconnaissant notamment les principes fondamentaux de la comptabilité publique, tels que posés par le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général de la comptabilité publique, avec tous les problèmes juridiques et de responsabilité financière et comptable susceptibles d'en découler.

CONFIDENTIEL

3 – LES FINANCES DE L'O.M.T. DE 2000 A 2003

En 2003, et à l'instar des années précédentes, les concours financiers obtenus de la commune, du département, de la région, ainsi que de la communauté de communes ont ainsi représenté près de 84 % des produits d'exploitation, et le solde étant pratiquement assuré par les prestations commercialisées. Il est à noter que cette année-là la ville de Mende a concouru pour 378 741 €, soit 41 % des recettes de fonctionnement, et la communauté de communes à concurrence de 270 434 € soit 29,5 % desdites recettes.

En définitive, la situation financière de l'O.M.T. apparaît, dans ce contexte, toujours largement équilibrée par les concours financiers publics et s'établit ainsi en synthèse sur la période comptable considérée 2000 - 2003 :

(€)	2000	2001	2002	2003
Résultat d'exploitation (hors subventions)	- 19 392	- 535 343	- 656 636	- 723 400
Subventions (communale, communautaire, départementale et régionale)	60 217	562 703	688 250	767 861
Bénéfice ou perte de l'exercice (fonctionnement)	+ 40 824	+ 51 513	+ 45 636	+ 43 037
Résultat cumulé total de clôture (investissement et fonctionnement)	+ 15 937	+ 46 201	+ 89 233	+ 119 673

4 – LES REGIES D'AVANCES ET DE RECETTES

L'O.M.T. fonctionnait dès 2001 avec le concours de plusieurs régies, 4 régies de recettes et 2 régies d'avances, soit 6 régies au total :

- une régie de recettes « cartes, topos, guides » encaissant également les produits des inscriptions à l'année par les propriétaires dans le fichier des locations (saisonniers ou non saisonniers)
- une régie de recettes « spectacles, animations, festivités »
- une régie de recettes « randonnées accompagnées et visites guidées »
- une régie de recettes « buvettes et repas »
- une régie d'avances « spectacles et animation »
- une régie d'avances « fournitures, petits matériels, petits achats »

En 2002, une nouvelle régie d'avances et de recettes, dénommée « Evénementiels », a été de surcroît créée, essentiellement pour la manifestation dite « Fête de la bière » (délibération du comité de direction du 22 mai 2002 - exécutoire du 28 juin 2002).

CONFIDENTIEL

On constate que la régie de recettes des «randonnées accompagnées et visites guidées» avait, selon la délibération du comité de direction de l'O.M.T. du 12 juin 2003, donné lieu à l'émission de tickets sans que pour autant une quelconque comptabilité des valeurs inactives n'apparaisse au compte financier 2003 de l'office. Il s'agit là d'une obligation impérative quand bien même les tickets n'auraient en fait donné lieu à aucune utilisation effective en 2003. Les tickets constituent en toute hypothèse des valeurs inactives qui doivent être prises en charge par le comptable, indépendamment de toute perspective d'utilisation ultérieure et conformément aux règles de la comptabilité publique.

Les régies apparaissent donc nombreuses et très spécialisées. Dans le cadre de l'O.T.I., ce sont encore cinq régies qui ont été créées dès décembre 2004 (délibération du comité de direction du 3 décembre 2004) :

- une régie de recettes « comptoir d'accueil »
- une régie d'avances « petites fournitures, petits achats »
- une régie de recettes « visites et activités »
- une régie de recettes « buvettes et repas organisés par l'O.T.I. »
- une régie de recettes « consultations médicales - centre médico-sportif »

Une sixième régie serait en cours de création, la régie d'avances et de recettes dite « produits touristiques ».

5 – LES PERSONNELS

5-1 les effectifs

Ils ont légèrement progressé lors de l'évolution de l'O.M.T. en O.T.I.. Ainsi, on compte successivement :

- en 2003 : 8 agents à temps plein, 19 à temps partiel
- en 2004 : 10 agents à temps plein, 22 à temps partiel

Dans le cadre de la transformation en O.T.I., et par délibération du comité directeur de l'O.T.I. en date du 3 décembre 2004, exécutoire du 13 décembre 2004, ce sont 26 postes qui ont été créés, dont 14 sont des postes d'éducateurs sportifs, en raison, comme on l'a vu, de la prise en charge communautaire de la compétence sportive, telle que précédemment mise en œuvre par l'O.M.T., et donc en particulier du centre omnisports Lozère.

Comme pour le contrat du directeur, il apparaît que l'office se réfère toujours pour les rémunérations et droits des agents à la convention collective nationale n° 3175. Il eut donc été souhaitable qu'une délibération exécutoire du comité de direction entérine explicitement cette décision.

5-2 la prime de fin d'année

Pour l'année 2003, le versement d'une prime de fin d'année et, dans un cas, une prime dite « de précarité » apparaît sur la fiche de paie d'une dizaine d'agents. D'un montant raisonnable, ces primes sont individuellement calculées par le directeur, selon un système assez complexe de critères, lesquels conjuguent :

- les surcharges de travail en période estivale et la participation à des manifestations extérieures (de types salons en France et à l'étranger),
- le souhait de gratifier les agents les moins rémunérés en même temps que ceux qui ont accepté de ne pas prendre leurs congés en été ou qui ont été le moins absents.

CONFIDENTIEL

Si la convention collective nationale de 2003 dispose bien, en son article 21 que « les organismes accorderont à leur personnel ayant au mois 6 mois d'ancienneté une gratification de fin d'année ou de fin d'exercice », celle-ci n'en définit ni la quotité, ni les modalités de calcul, chaque organisme ayant la charge d'en décider librement.

Même si le directeur s'est toujours exclu délibérément de tout bénéfice d'une quelconque prime de fin d'année, force est de constater que l'ensemble de ce mécanisme de gratification aurait du être arrêté précisément par délibération exécutoire du comité de direction de l'O.M.T., l'article R. 2231-41 du code général des collectivités territoriales disposant expressément que « le comité délibère sur toutes les questions intéressant le fonctionnement et l'activité de l'office du tourisme et notamment sur 3°) la fixation des effectifs minimums du personnel et le tarif de leurs rémunérations ».

5-3 la situation particulière d'un stagiaire

Selon convention en date du 10 mars 2003, un étudiant de l'université de Perpignan a effectué à l'O.M.T. un stage professionnel en corrélation avec son cursus de formation et ce, du 31 mars au 30 septembre 2003. L'article 7 de ladite convention dispose qu'« au cours du stage l'étudiant ne pourra prétendre à aucune rémunération : toutefois, une gratification pourra lui être versée... ». De fait, par décision du 1^{er} septembre 2003, le directeur a décidé d'allouer au stagiaire une gratification égale à 30 % du SMIC pour les mois d'avril à août 2003, soit un total de 1 586,61€. Cette gratification a fait l'objet du mandat n° 530 en date du 1^{er} septembre 2003.

Outre le fait que l'attribution de cette allocation ne relevait pas du directeur, tant au regard du montant que de la compétence exclusive du comité de direction, il apparaît que dès le début du stage, c'est-à-dire à compter du mois d'avril 2003 et ce, jusqu'à décembre 2003 et au-delà (puisque le collaborateur a été finalement engagé par l'O.M.T.) l'intéressé a été recruté et rémunéré à mi-temps par l'O.M.T. à raison de 735 € brut par mois, donc durant la période de stage où une telle rémunération était conventionnellement proscrite.

5-4 les déplacements du personnel et la prise en charge des frais y afférents

S'agissant de la prise en charge des frais de déplacement des personnels, le comité de direction de l'office a pris deux délibérations :

- l'une du 22 mai 2002, exécutoire du 28 juin 2002, disposant que « les frais de déplacement à l'étranger dans le cadre d'un ordre de mission seront remboursés aux frais réels »,

- l'autre du 13 novembre 2002, exécutoire du 6 février 2003, prévoyant que les frais de déplacement sur le territoire national sont remboursés aux frais réels avec une double limite

- * frais kilométriques automobiles non remboursés au-delà du barème fiscal (donc avec plafond véhicules de 7 CV),

- * frais d'hébergement plafonnés selon une grille largement plus favorable que celle prévalant pour la fonction publique.

CONFIDENTIEL

Il est à noter que la convention collective n° 3175, à laquelle l'O.M.T. se réfère prévoit expressément en son article 17 l'établissement d'un ordre de mission pour chaque déplacement, même si elle laisse une latitude à l'employeur pour déterminer les modalités et limites éventuelles de la prise en charge. Ceux-ci apparaissent avoir été très systématiquement établis par le directeur et, pour ce dernier, par le président de l'O.M.T.. L'examen des remboursements opérés montre que les agents veillent à demeurer, pour leurs frais de mission, très en deçà des plafonds fixés par le comité directeur.

Il convient toutefois de relever le cas particulier du responsable du centre omnisports Lozère qui, en 2003, sur le fondement d'un ordre de mission du 19 mars 2003, rétroactif au 1^{er} mars est autorisé à sillonner jusqu'au 30 mars le département avec son véhicule personnel pour la promotion des activités du centre. L'ordre de mission valable un seul mois portait la mention « frais remboursés après décompte kilométrique ». En fait, il n'en fut rien puisque, outre des déplacements ponctuels et spécifiques, l'intéressé bénéficiera chaque mois et durant toute l'année 2003 (de janvier à décembre 2003, donc y compris durant ses congés annuels) d'un remboursement forfaitaire de 320 kms mensuels, représentant chaque mois une charge de 150,80 €. La nécessaire cohérence entre ce qui est autorisé, décidé, et ce qui est effectivement pris en charge par l'office mérite d'être retrouvée.

5-5 les recrutements saisonniers temporaires

A l'instar de tous les offices de tourisme, l'O.M.T. de Mende était contraint, pour la saison touristique, de procéder à des recrutements temporaires de saisonniers estivaux.

A ce sujet également, en raison de la compétence réglementaire de l'organe délibérant telle que prévue à l'article R. 2232-41-3°) du code général des collectivités territoriales, il eut été nécessaire que ces recrutements fassent chaque année l'objet d'une préalable délibération exécutoire du comité de direction, ce qui n'a jamais été le cas. En revanche, l'instruction a montré que désormais l'O.T.I. aura redressé cet errement.

6 – LES COMMANDES PUBLIQUES

Pour son fonctionnement et la mise en œuvre des activités et animations diligentées par l'office, le directeur a procédé à l'achat de diverses prestations (frais d'impression, spectacles, animations, etc...) dont certaines se sont avérées d'un montant supérieur à 4 000 €.

L'article R. 2221-24 du code général des collectivités territoriales (par renvoi à l'article R. 2231-44) pose que toute commande publique de l'office étant assujettie au Code des marchés publics, il appartient en conséquence au comité de direction, s'agissant de la préparation, de la passation, de l'exécution et du règlement des marchés de travaux, fournitures et services, de fixer par délibération exécutoire le plafond des dépenses en deçà duquel le directeur peut engager contractuellement l'établissement public avec un fournisseur ou un prestataire, dans le respect des règles de publicité et de mise en concurrence prévues par ledit code.

Au cas présent, il apparaît que ce plafond a été fixé à seulement 5 000 F (762 €) par le règlement intérieur tel qu'approuvé par le comité de direction dans sa séance du 22 février 2001. L'article 2 restreint le champ, en posant que « le directeur peut, sans obligation spéciale, dans le cadre du budget annuel fixé par le comité de direction, engager les frais courants de secrétariat et de direction » : rien n'étant donc prévu pour les dépenses de spectacles et d'animations.

CONFIDENTIEL

S'agissant en premier lieu des commandes publiques relatives à l'animation, aux spectacles ainsi qu'aux activités culturelles, il apparaît que, selon l'article R. 2231-41-4°) du code général des collectivités territoriales, le comité de direction aurait dû délibérer sur « le programme des fêtes, manifestations culturelles et artistiques, compétitions sportives ».

Dans sa réponse l'ancien directeur précise que le choix des spectacles a longuement fait l'objet de concertation avec les membres dirigeants de l'office, y compris en comité de direction. Il souligne aussi que souvent, au moment de la parution des projets de programmation, il aurait été difficile de prendre une délibération car des négociations étaient parfois en cours cependant qu'à contrario, certains spectacles nécessitant une prise de décision antérieure à la délibération étaient nécessairement déjà réservés de longue date.

A cet égard, la chambre rappelle que, sans méconnaître le caractère nécessairement spécifique d'un recours à tel ou tel prestataire artistique ou culturel, la réglementation en vigueur admet bien entendu que, lorsqu'elles s'avèrent manifestement inutiles ou même impossibles à mettre en œuvre, il peut être a priori dérogé aux mesures de publicité et de mise en concurrence, sauf évidemment pour la collectivité à pouvoir ensuite précisément justifier, au cas par cas, les circonstances ainsi évoquées.

D'autres prestations purement matérielles et de montants importants ont été acquises directement sans publicité, ni mise en concurrence, ni intervention préalable d'un marché passé selon une procédure adaptée et accepté par le comité de direction. Il en va ainsi en particulier, d'une part, des frais d'impression, acquittés sur simples factures et auprès de la même entreprise locale pour un montant de 41 003 € TTC au cours du seul exercice 2003 et, d'autre part, des repas acquittés tout au long de l'année auprès d'un établissement local pour les stagiaires du centre omnisports Lozère.

Dans sa réponse, l'ancien directeur atteste, concernant les dépenses d'impression, d'une part qu'une consultation a bien eu lieu auprès de deux imprimeurs locaux, mais également auprès d'autres imprimeurs extérieurs, d'autre part que cette consultation non formalisée fut ponctuellement renouvelée auprès de deux imprimeurs sur des projets d'édition spécifiques mais non sur l'ensemble des éditions réalisées par l'O.M.T. : enfin il confirme qu'un marché à bons de commande eut été en effet plus indiqué en l'espèce.

7 – L'ACTIVITE DE L'O.M.T.

7-1 les objectifs de l'office

Comme on l'a vu supra, il incombe au comité de direction de déterminer chaque année ses objectifs prévisionnels pour l'année à venir. En effet :

- l'article R. 2231-44 du code général des collectivités territoriales dispose qu'il doit arrêter son programme prévisionnel d'une part, en matière de publicité et de promotion de la station classée, d'autre part, en matière d'animation de celle-ci (fêtes, manifestations culturelles et artistiques, compétitions sportives).

- l'article R. 2231-46 prévoit que cette programmation doit s'inscrire aussi dans le cadre d'un budget de l'office adopté avant le 15 novembre de l'exercice précédent (ce qui a toujours été le cas à Mende) et ce, aux fins que l'assemblée délibérante de la collectivité de rattachement -donc le conseil municipal de Mende ou le conseil de communauté désormais- puisse approuver ledit budget prévisionnel et allouer en conséquence l'aide publique qu'il entend consacrer à la réalisation desdits objectifs touristiques.

CONFIDENTIEL

7-2 les résultats obtenus

Les articles R. 2231-44 et R. 2231-47 du code général des collectivités territoriales disposent respectivement que, d'une part, il incombe au directeur d'établir « chaque année un rapport sur l'activité de l'office qui est soumis au comité de direction par le président, puis au conseil municipal » et, d'autre part, au plan financier que « le compte financier de l'exercice écoulé est présenté par le président au comité de direction qui en délibère et le transmet au conseil municipal pour approbation ».

Le comité de direction apparaît avoir été régulièrement informé des activités et, le 20 novembre 2003, l'ancien directeur a notamment présenté devant le comité de direction un rapport synthétique sur l'activité en 2003.

Ceci corrobore l'ensemble des résultats obtenus sur le domaine très vaste des activités et animations diligentées en 2003 par l'O.M.T. :

- accueil du public (des statistiques chiffrées auraient été souhaitables avec critères de répartition des origines géographiques et d'évolution constatée de ces données), site internet et brochures nombreuses,
- visites guidées et circuits pédestres et motorisés,
- offres de prestations d'accueil (week-end thématiques, etc...),
- activités nature et sportive (pêche en particulier),
- recherche du label P.A.H. (pays d'art et d'histoire),
- activités culturelles et organisation des fêtes.

C'est aussi le document établi par le directeur lors de la dissolution de l'office fin 2004 et intitulé « l'O.M.T. de A à Z » qui met en relief l'ensemble des résultats obtenus au regard des enjeux du pays mendois, en même temps qu'il clôture l'existence même de l'O.M.T., dans la perspective nouvelle de la mise en place de l'actuel O.T.I., en charge du relais.

8 - CONCLUSION

Entre 2000 et 2004, l'O.M.T. est parvenu à s'instituer dans le contexte spécifique mendois comme établissement public capable de fédérer un ensemble complexe d'activités touristiques, culturelles et aussi sportives. En dépit d'errements fonctionnels sans doute corrélatifs à toute période de mise en place, il a constitué ainsi par ses actions une étape indispensable et fondatrice et a, en raison de son important acquis, permis de donner corps et assise à l'émergence, en 2005, d'un O.T.I. dont la vocation est présentement recentrée sur la promotion touristique conjuguée à l'accueil des sportifs. La chambre souligne cependant qu'une réflexion mériterait d'être entreprise sur les questions que pourrait susciter, à terme, la gestion sous l'égide d'un office de tourisme, d'un important pôle omnisports lozérien dont les objectifs propres ne seraient plus corrélés au projet purement touristique.

Délibéré à la Chambre régionale des comptes de Languedoc Roussillon, le 4 juillet 2006.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives :
OFFICE DE TOURISME INTERCOMMUNAL DE MENDE-HAUTE VALLEE D'OLT (O.T.I.)

CONFIDENTIEL

Réponse de l'ordonnateur aux observations définitives en application de l'article L. 241-11 du code des juridictions financières : l'ordonnateur en fonction n'a pas fait parvenir de réponse à joindre au présent rapport.