

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES DE LANGUEDOC ROUSSILLON

**Rapport d'observations définitives en date du 20 mars 2008
Comité Départemental du Tourisme de l'Hérault
(C.D.T.H.)**

Exercices 2003 à 2005

**Délibérations de la chambre : 5 juin 2007 (observations provisoires) et
20 novembre 2007 (observations définitives)**

Réponses aux observations provisoires : ordonnateur le 17 septembre 2007

Réponses aux observations définitives : néant

Document devenu communicable le 2 juin 2008

Rapport d'observations définitives n° 086/263 du 20 mars 2008
COMITE DEPARTEMENTAL DU TOURISME DE L'HERAULT (C.D.T.H.)
Exercices 2003 à 2005

I- L'ASSOCIATION COMITE DEPARTEMENTAL DU TOURISME DE L'HERAULT	2
1-1 CONSTITUTION ET OBJET STATUTAIRE	2
1-2 LES INSTANCES DE DECISION	2
1-3 LE FONCTIONNEMENT INSTITUTIONNEL	4
II- LES FINANCES DE L'ASSOCIATION	6
2-1 SYNTHESE PLURIANNUELLE DES RESULTATS DE FONCTIONNEMENT	6
2-2 CONTROLE ET APPROBATION DES COMPTES PAR LES INSTANCES DELIBERANTES.....	7
2-3 LES BUDGETS PREVISIONNELS.....	8
III- LES CONVENTIONS PASSES PAR LE C.D.T.H.	8
3-1 LES CONVENTIONS DE MISSION INTERVENUES AVEC LE DEPARTEMENT DE L'HERAULT	8
3-2 LES AUTRES CONVENTIONS	9
IV- L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE ET LES PERSONNELS DU C.D.T.H.	10
4-1 LE DIRECTEUR GENERAL	10
4-2 L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE.....	11
V- LES ACTIONS CONDUITES PAR LE C.D.T.H. ET LEUR EVALUATION	12
5-1 LE CADRE GENERAL.....	12
5-2 A PROPOS DE DEUX ACTIONS SPECIFIQUES.....	14

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 ».

La Chambre régionale des comptes a examiné la gestion du comité départemental du tourisme de l'Hérault.

I- L'ASSOCIATION COMITE DEPARTEMENTAL DU TOURISME DE L'HERAULT

La forme associative ayant été retenue à l'origine par les instances départementales, l'association « Comité départemental du tourisme de l'Hérault » se trouve en conséquence régie par les articles 5 à 9 de la loi n°92-1341 du 23 décembre 1992, aujourd'hui codifiés aux articles L. 132-1 à L. 132-6 du code du tourisme. De par la volonté expresse du législateur elle constitue une entité satellite spécialisée du département, placée auprès de lui.

1-1 Constitution et objet statutaire

Selon les articles 1 et 2 de ses statuts adoptés par l'assemblée générale du 6 mai 1980 et modifiés ensuite par l'assemblée générale extraordinaire du 5 mai 2000, le comité départemental du tourisme de l'Hérault a été créé en 1980 à l'initiative du département de l'Hérault et a pour objet de préparer et mettre en œuvre la politique touristique du département en contribuant à l'élaboration, la promotion et la commercialisation des produits touristiques. Ses missions ont donc notamment pour objet :

- les études, l'observation économique et les statistiques de l'activité touristique et de loisirs ;
- l'élaboration et la commercialisation de produits touristiques dans le cadre de la loi du 13 juillet 1992 précitée ;
- la concertation avec l'ensemble des partenaires concernés ;
- la promotion des activités touristiques dans le département, en particulier sur le marché français.

1-2 Les instances de décision

Même s'il exerce, du fait de la législation et des concours financiers alloués, un pouvoir de contrôle prépondérant sur le comité départemental du tourisme de l'Hérault, le département de l'Hérault ne dispose statutairement de la majorité des sièges dans aucune des instances collégiales de décision de l'association, en conséquence de quoi la gestion associative apparaît dotée d'une réelle autonomie décisionnelle, cohérente avec un fonctionnement effectif d'une structure de droit privé.

2-1 l'assemblée générale

- selon l'article 3 des statuts, le comité départemental du tourisme de l'Hérault se compose de membres actifs que sont les collectivités, les structures associatives et les professionnels intéressés au développement de son action, c'est-à-dire au sens large, à la promotion du tourisme héraultais.

- lieu de concertation et de coordination, l'assemblée générale regroupe 73 membres actifs ainsi répartis :

- le président du conseil général de l'Hérault ;
- 34 membres actifs représentant toutes les collectivités publiques concernées : 30 conseillers généraux en exercice ou honoraires désignés par le conseil général de l'Hérault et 4 représentants de l'association des maires, soit au total 34 représentants des collectivités territoriales (35 en y incluant le président de l'assemblée départementale) ;
- 38 représentants des chambres consulaires ainsi que des associations et professions intéressées au tourisme héraultais.

Contrairement à ce que stipule l'article 4 des statuts, les membres actifs précités n'acquittent pas la cotisation censée devoir être fixée par l'assemblée générale, sur proposition du conseil d'administration et autorisant corrélativement le droit de chaque membre de pouvoir voter les délibérations de l'assemblée générale. Une régularisation s'imposant donc sur ce point statutaire qui conditionne la validité des votes, le président du comité départemental du tourisme de l'Hérault a indiqué que la situation sera normalisée dans le cadre d'une prochaine assemblée générale extraordinaire.

2-2 le conseil d'administration et son bureau

L'article 5 des statuts dispose que le comité départemental du tourisme de l'Hérault est administré par un conseil élu par l'assemblée générale à chaque renouvellement du conseil général, donc tous les trois ans. Il se compose de 32 membres se répartissant ainsi :

- 12 conseillers généraux
- 17 délégués des chambres consulaires et associations et professions intéressées au tourisme héraultais, ainsi que 3 représentants des institutions locales du tourisme.

Selon l'article 6 des statuts, le bureau est élu par le conseil d'administration et est composé de 7 membres, dont 3 conseillers généraux parmi lesquels est obligatoirement choisi le président du comité départemental du tourisme de l'Hérault.

2-3 le président

L'article 9 des statuts dispose qu'il représente l'association dans tous les actes, qu'il ordonnance les dépenses et exécute les décisions du conseil d'administration. Il nomme aux emplois et il peut déléguer ses pouvoirs à un membre du bureau (voire au directeur, conformément à l'article 10). A cet égard et du fait même que la gestion associative relève du droit privé, donc sans séparation juridique de l'ordonnateur et du comptable (à l'inverse de ce qui prévaut en comptabilité publique), la matérialisation concrète de l'ordonnancement, notamment des dépenses mais aussi des recettes, dès lors qu'elle est statutairement impartie au président, mériterait d'être précisée de façon à ce que cette fonction spécifique soit procéduralement distinguée de celle incombant au trésorier du comité, en particulier en ce qui concerne la signature des chèques et le visa des pièces justificatives des opérations. Cette clarification aurait le mérite, au plan statutaire et organisationnel, de définir les responsabilités de chacun.

Au vu du document dit « processus des dépenses » produit à l'appui, le président a corroboré que la séparation des tâches mise en place au comité départemental du tourisme organise un contrôle réciproque et efficace, les fonctions d'engagement, de contrôle, de comptabilisation et de paiement étant effectuées par des acteurs administratifs distincts, le commissaire aux comptes de l'association assurant la surveillance des procédures mises en œuvre. Sans nullement méconnaître la fiabilité ressortant dudit processus, la chambre souligne l'identité des attributions du président et du trésorier, essentiellement la signature des chèques, tantôt par l'un, tantôt par l'autre. Pourtant, seul le trésorier reçoit quitus de sa gestion ce qui milite en faveur d'un réexamen des statuts en ce qui concerne les fonctions exactes de ce dernier.

1-3 Le fonctionnement institutionnel

3-1 S'agissant de l'assemblée générale, celle-ci se réunit, selon l'article 7 des statuts au moins une fois par an et a des compétences spécifiques mais aussi étendues, à savoir :

- élection des membres du conseil d'administration ;
- approbation du règlement intérieur ;
- audition des rapports moraux et financiers émanant du conseil d'administration ;
- approbation des comptes de l'exercice clos et octroi du quitus annuel au trésorier ;
- approbation du budget de l'exercice à venir, en même temps que du programme d'activité.

Au cours de la période examinée 2001-2005, l'assemblée générale a en effet bien été réunie une fois par an, respectivement les 22 mai 2003, 11 juin 2004 et 19 mai 2005.

En revanche, les comptes-rendus de chacune desdites assemblées générales, à l'exception des représentants de l'assemblée départementale, font état de toutes les personnes présentes, sans que soient nettement distingués les membres statutaires véritablement « *actifs* » expressément délégués par leurs institutions et disposant donc seuls du droit de voter, des membres apparaissant « *associés* » occasionnellement, c'est-à-dire invités à assister à telle séance de l'assemblée générale, voire parfois à représenter tel ou tel « *membre actif* ». Cette présentation rend délicate la computation précise du quorum de présence statutairement requis (la moitié au moins des membres, selon l'article 7), la comptabilisation des votes afférents à chacune des délibérations et donc, en définitive, l'appréciation de leur validité juridique. Une présentation plus rigoureuse s'impose, distinguant explicitement les membres « *actifs* » présents et les procurations exactes dont ils disposent, des autres personnes (invités ou représentants surnuméraires d'entités concernées) assistant à l'assemblée générale, sans voix délibérative en principe. De même, les conditions dans lesquelles les délibérations apparaissent adoptées ainsi que la teneur des dispositifs approuvés ne ressortent pas systématiquement des comptes-rendus établis, le plus souvent en raison de leur rédaction par trop synthétique, voire parfois imprécise en particulier quant à la connaissance des suffrages recueillis (pour, contre, abstention) de même qu'au coût et à la formulation des décisions prises.

Cette incertitude d'ensemble mériterait d'être prise en compte, le cas échéant par la voie statutaire, en particulier s'agissant de l'approbation des projets de budgets annuels lesquels, contrairement à ce que prévoit l'article 7 des statuts en préambule, n'apparaissent, sur la période contrôlée, ni présentés, ni soumis à l'approbation de l'assemblée générale. Les quitus annuels donnés au trésorier de l'association devraient également être explicitement délibérés et tout quitus annuel accordé serait à mentionner dans le procès-verbal y afférent.

Le président de l'association a indiqué à la chambre que désormais le conseil d'administration de chaque automne préparera un débat d'orientation budgétaire en vue de l'élaboration du budget de l'exercice à venir et que, par ailleurs le quitus annuel donné au trésorier sera dûment délibéré.

3-2 le conseil d'administration, selon l'article 8 des statuts, devrait se réunir au moins quatre fois par an et est censé statutairement connaître de toutes les affaires de l'association, hormis celles relevant de la compétence attribuée à l'assemblée générale. S'agissant de la période plus particulièrement vérifiée 2003-2005 le conseil d'administration n'a été réuni qu'à quatre reprises seulement en trois ans, respectivement les 24 avril 2003, 21 octobre 2004, 11 mai et 1^{er} décembre 2005.

La même observation que précédemment peut être faite pour ce qui concerne les modalités d'adoption des délibérations et leur formalisation rédactionnelle, lesquelles ne permettent pas toujours d'appréhender le contenu exact de chaque décision. Sur ce point, le président du comité s'interroge à bon droit sur l'opportunité de modifier les statuts pour ne plus prévoir en effet que deux réunions annuelles du bureau et du conseil d'administration.

Concernant en particulier la partie comptable et budgétaire de la vie du comité départemental du tourisme de l'Hérault, si le conseil d'administration du 24 avril 2003 approuve les comptes de l'exercice 2002, mais non le budget 2003, celui du 21 octobre 2004 ne se prononce, en revanche, que sur le budget 2005 mais en omettant d'arrêter les comptes 2003, cependant que le conseil d'administration du 11 mai 2005 arrête comme il convient les comptes 2004 et celui du 1^{er} décembre 2005, le budget 2006.

3-3 enfin, l'article 6 des statuts dispose que le bureau est « *l'organe exécutif de l'association* », sans autre précision quant au mode exact d'exercice de cette compétence et à la fréquence de ses réunions.

S'il n'apparaît pas avoir été officiellement réuni en 2003, il le fut les 27 mai 2004 et 3 mars 2005, c'est-à-dire épisodiquement, s'agissant d'une instance exécutive permanente, et ce, nonobstant l'existence, selon la direction, de nombreuses réunions informelles et préparatoires des décisions prises.

En matière budgétaire et financière le champ des compétences de cette instance, qui semble à cet égard parfois faire quelque peu doublon avec le conseil d'administration, varie d'une réunion à l'autre. Le bureau du 27 mai 2004 examine ainsi les comptes 2003, cependant que celui du 3 mars 2005 évoque seulement les perspectives budgétaires afférentes à 2006.

3-4 En synthèse et pour ce qui concerne les structures et les décisions associatives, il ressort de l'ensemble des comptes-rendus, au moins tels qu'ils sont rédigés, que les diverses instances délibérantes du comité départemental du tourisme de l'Hérault, privilégient largement les échanges et informations réciproques entre partenaires, intéressés d'abord et surtout aux décisions concrètes relatives à l'action touristique, s'agissant en particulier, d'une part des saisons passées ou en cours et, d'autre part des effets escomptés des activités de promotion, de communication, de marketing ainsi que de partenariat, telles que mises en œuvre par le comité. Perçue peut-être comme plus subséquente et surtout moins opérationnelle, la partie budgétaire, financière, juridique et décisionnelle du fonctionnement de l'association mériterait donc d'être mieux reconnue dans un souci, d'une part, de plus grande rigueur quant à la présentation et l'adoption des délibérations y afférentes, d'autre part, l'homogénéité de la présentation récurrente des données saisonnières chiffrées (statistiques et comptables) de façon à permettre le suivi dans une perspective pluriannuelle. Un tel effort concourrait à la complète information des instances délibérantes sur l'utilisation des fonds publics, essentiellement alloués par le département.

Le président du comité a indiqué que, depuis deux ans, une présentation budgétaire détaillée intervient, préalablement à l'arrêté des comptes, d'abord devant le conseil d'administration puis en assemblée générale.

II- LES FINANCES DE L'ASSOCIATION

2-1 Synthèse pluriannuelle des résultats de fonctionnement

Etablie à partir des données figurant aux bilans (hors tours opérateurs notamment), celle-ci s'établit synthétiquement ainsi :

En K€	2003	2004	2005
<u>Charges</u>	3 375	3 355	3 411
dont :			
salaires et charges	1 693	1 719	1 839
- actions marketing, éditions foires et salons etc...	1 125	1 042	1 092
<u>Produits</u>	3 289	3 347	3 411
dont :			
subvention du conseil général	2 575	2 630	2 925
Résultat de l'exercice	- 82	- 8	+ 58

Récolées sur les trois années examinées 2003 à 2005, ces données financières montrent sur ladite période :

- d'une part, une stabilité dans la structure des charges du comité départemental du tourisme de l'Hérault, avec une croissance modérée des coûts de personnel, corrélée à une légère décroissance des coûts des actions de promotion et de marketing, tendances soulignées au demeurant dans le compte-rendu de l'assemblée générale du 19 mai 2005 (approbation des comptes de l'exercice 2004) ;

- d'autre part, une augmentation régulière de l'aide financière accordée par le département de l'Hérault, celle-ci passant de 2 575 000 € en 2003 à 2 925 000 € en 2005, soit sur ladite période une hausse du subventionnement de 13,6%, portant ainsi le taux de ce concours de 80% à 85% des produits du comité.

Eu égard à l'importance et à l'augmentation régulière du subventionnement accordé par le département de l'Hérault à l'entité associative qu'il a créée pour la promotion du tourisme, la situation financière du comité départemental s'avère assurée ; après deux exercices dont les résultats annuels considérés isolément se sont trouvés circonstanciellement en léger déficit en 2003 et 2004, l'équilibre comptable des produits et des charges annuels a été retrouvé en fin d'exercice 2005, dans des conditions satisfaisantes.

Ceci étant, l'équilibre financier d'ensemble est demeuré assuré avec l'existence récurrente, à la clôture de chacun des exercices considérés, d'un fonds de roulement (créances + trésorerie – dettes) toujours largement positif et s'avérant en croissance constante puisque passant de 20% à 27% des charges annuelles de fonctionnement entre 2003 et 2005. Ainsi :

- en 2003 : 690 258 € ;
- en 2004 : 874 117 € ;
- en 2005 : 923 383 € ;

et ce, alors même que le montant cumulé de l'ensemble des coûts est maîtrisé et demeure structurellement stable tout au long des exercices 2003 à 2005 plus particulièrement examinés.

2-2 Contrôle et approbation des comptes par les instances délibérantes

S'il incombe essentiellement à l'assemblée générale, selon l'article 7 des statuts, d'examiner et d'approuver les comptes de chaque exercice clos, mais aussi de donner expressément quitus au trésorier de sa gestion, les procès-verbaux de l'assemblée générale ne font jamais mention de ce quitus.

Le niveau des fonds publics reçus et gérés par le comité départemental du tourisme de l'Hérault, justifierait à l'avenir une présentation des documents (bilans, comptes de résultat et annexes explicatives) plus complètement développée, de façon à permettre une approche comptable exhaustive et mieux détaillée ainsi qu'une compréhension précise des données chiffrées soumises aux instances délibérantes du comité. A cet égard, deux exemples peuvent être relevés sur l'exercice 2004 :

1- s'agissant de la subvention 2004 du département

Celle-ci figure au compte de résultat 2004 pour 2 630 000 € au total, cependant que l'examen exhaustif des relevés du compte bancaire principal du comité départemental du tourisme de l'Hérault (compte 01430 – 00037268998-89) fait état des recouvrements suivants :

- le 09/01/2004 – 11^{ème} acompte 2003 pour 578 000 € ;
- le 28/09/2004 – apparemment un « solde » 2003 pour 22 500 € ;
- du 19/05/2004 au 09/12/2004 – 8 acomptes et solde pour 2 630 000 € de subvention, effectivement perçue en 2004 et au titre du seul exercice 2004.

Or, la régularisation comptable du solde du concours financier départemental afférent à 2003 et ce, pour 578 000 + 22 500 = 600 500 € (perçus seulement en 2004) n'apparaît clairement, ni en tant que produit à recevoir identifié au bilan 2003, ni non plus dans la balance 2004 au titre de la régularisation du recouvrement effectué, ni enfin dans aucun des documents annexes présentés à l'appui des comptabilités 2003 et 2004.

Il paraît donc important que les membres et administrateurs de l'association soient, au vu des comptes annuels, toujours clairement informés des conditions exactes d'allocation et aussi de versement des subventions accordées chaque année par son principal bailleur de fonds publics et ce, pour leurs quotités exactes effectivement allouées et perçues aux dates concernées.

2- s'agissant de la trésorerie du comité

Du fait du versement par acomptes de la subvention départementale, la trésorerie du comité départemental du tourisme de l'Hérault est nécessairement régulée tout au long des exercices considérés par l'achat puis la vente de titres de placements financiers.

A la clôture de chaque exercice vérifié, les disponibilités s'établissent à un niveau élevé, apparaissant ainsi à l'actif de chacun des bilans concernés :

- 2003 : 263 546 € ;
- 2004 : 1 105 786 € ;
- 2005 : 1 194 895 €.

Sur ce point, il serait souhaitable que les organes délibérants de l'association soient, par un document annexe, informés de la situation détaillée de la trésorerie à la clôture de chaque exercice comptable eu égard aux sommes effectivement disponibles sur chacun des comptes bancaires détenus.

2-3 les budgets prévisionnels

Comme le prévoient les statuts (article 7), le budget prévisionnel et synthétique de fonctionnement du comité départemental du tourisme de l'Hérault est effectivement établi pour chaque exercice et ce document budgétaire, s'il n'est soumis explicitement qu'au seul conseil d'administration, fait chaque année état de prévisions correctement évaluées et s'avérant a posteriori justes et pertinentes eu égard à la réalité des charges et produits effectivement constatés à l'achèvement de chacun des exercices considérés.

Il ressort cependant de l'analyse des comptes-rendus du conseil d'administration afférents à l'approbation des budgets 2005 et 2006 (celui afférent à 2004 n'a curieusement pas été évoqué en 2003) que les débats budgétaires s'avèrent particulièrement synthétisés, voire apparemment réduits au strict minimum, l'accent étant au contraire porté sur tous les impacts stratégiques des différentes actions conduites sur les terrains opérationnels privilégiés par le comité départemental du tourisme de l'Hérault, dont c'est prioritairement le métier.

Néanmoins, s'agissant d'actes de prévision mais aussi d'autorisation des activités fonctionnelles, il conviendrait que, conformément d'ailleurs à l'article 7 précité des statuts, les budgets détaillés soient également débattus et approuvés en assemblée générale, afin que l'ensemble des parties associées, publiques et privées, prennent bien en compte la quotité des fonds publics départementaux alloués aux actions du comité départemental du tourisme de l'Hérault dans leur ensemble, et donc aussi à chacune d'elle en particulier.

III- LES CONVENTIONS PASSEES PAR LE C.D.T.H.

3-1 Les conventions de mission intervenues avec le département de l'Hérault

Le montant annuel du subventionnement départemental dépassant le seuil réglementaire de 23 000 €, c'est très légitimement qu'en application des dispositions de l'article 10 de la loi n° 2 000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ainsi que du décret d'application n° 2001-495 du 6 juin 2 001, des conventions, dites « *de missions* », ont été passées entre le département et le comité départemental du tourisme de l'Hérault.

S'agissant de la période examinée 2003-2005 ont donc été passées trois conventions annuelles dites « *de mission* » prévoyant notamment les directives et orientations suivantes, généralement réitérées d'une année sur l'autre par la collectivité publique :

- convention 2003

- axes de communication : contacter de nouvelles clientèles en dehors de la saison estivale et développer des courts séjours en zone rurale ;
- maîtrise escomptée des frais de fonctionnement du comité, notamment de la masse salariale ;
- objectifs pluriannuels (arrêtés en 2001) : + 10% de fréquentation touristique (avant et après saison à privilégier), + 10% de consommation moyenne journalière des touristes et + 10% d'emplois touristiques salariés ;

- subvention départementale fixée à 2 528 000 € ;
- renouvellement de la mise à disposition de 10 agents départementaux représentant une aide évaluée à 225 600 € ;
- mise à disposition renouvelée des locaux représentant une aide évaluée à 98 600 €.

- convention 2004

- axes de communication et de promotion touristique identiques à ceux de 2003 – objectifs pluriannuels de 2003 rappelés :
 - maîtrise de la masse salariale ;
 - subvention départementale fixée à 2 583 000 € ;
 - renouvellement de la mise à disposition de 10 agents départementaux représentant une aide évaluée à 225 600 € ;
 - mise à disposition renouvelée des locaux représentant une aide de 98 600 € (identique à 2003).

- convention 2005

- axes de communication et de promotion touristique identiques à ceux de 2003 complétés par une recherche de dématérialisation des guides et éditions ainsi que de e-marketing ;
- évolution du SLA (service location aujourd'hui supprimé) vers un suivi d'assistance à la commercialisation ;
- maîtrise de la masse salariale et des frais de fonctionnement ;
- subvention départementale fixée à 2 750 000 € ;
- mise à disposition ramenée à 9 agents départementaux représentant une aide évaluée à 215 250 € ;
- mise à disposition renouvelée des locaux du comité départemental du tourisme de l'Hérault représentant une aide de 98 600 € (identique à 2003 et 2004) ;
- exigence (nouvelle) d'harmonisation coordonnée des activités du comité départemental avec celles désormais conduites par le comité régional du tourisme.

Il est enfin à noter que ces conventions sont, en tant que de besoin, modifiées chaque année par voie d'avenants, essentiellement aux fins d'ajuster à la hausse, la quotité de la subvention départementale initialement contractualisée en début d'exercice.

3-2 Les autres conventions

Le comité départemental du tourisme de l'Hérault est amené à signer divers autres accords conventionnels, tels les contrats ci-après rencontrés sur la période 2003-2005 :

- certains contrats ont pour objet l'obtention de concours financiers généralement européens et destinés à financer telle ou telle action ponctuelle ; ainsi, à titre d'exemples :

- une convention intervenue le 1^{er} décembre 2003 par laquelle le F.E.D.E.R. octroie au comité départemental du tourisme de l'Hérault un concours financier de 80 000 € pour la labellisation « *CLEVACANCES* » des meublés touristiques sur le littoral héraultais ;

- une convention intervenue le 1^{er} septembre 2004, portant attribution d'un concours financier européen (FEOGA-orientation/programme d'initiative communautaire LEADER) de 21 586 € pour l'opération dite de « *plan marketing territorial* » touristique ;

- un avenant n° 1 en date du 26 février 2004 par laquelle le F.E.D.E.R. octroie au comité départemental du tourisme de l'Hérault un concours financier européen (FEOGA-orientation/programme d'initiative communautaire LEADER) de 14 902 € pour une opération de promotion ;

- d'autres accords matérialisent une mission spécifique précisément commanditée par le département de l'Hérault à son comité départemental. Il en va ainsi par exemple de la convention spécifique du 6 octobre 2004 par laquelle il est convenu que (article 3) « *le comité départemental du tourisme de l'Hérault achètera un espace publicitaire..... sur tout site internet approprié* » pour promouvoir la venue, par la voie aérienne, de touristes allemands ou anglais (cf. infra paragraphe IV.2). Un tel acte conventionnel, à la fois directif et décisionnel dans son contenu, corrobore, s'il en était besoin, le fait que le comité départemental du tourisme de l'Hérault s'inscrit dans l'orbite directe du conseil général de l'Hérault.

Sur cette question particulière, il serait légitime que l'ensemble des dispositifs conventionnels et de leurs annexes (avenants, comptes y afférents) auxquels est partie le comité départemental du tourisme, et qui génèrent donc pour lui des droits et surtout des obligations, soient soumis systématiquement à l'approbation préalable du conseil d'administration, celui-ci ayant en application de l'article 8 des statuts une compétence générale pour régler les affaires de l'association, sans préjudice évidemment et a minima qu'il en soit ensuite rendu annuellement compte à l'assemblée générale, de manière synthétique.

Le président du comité a indiqué que le premier conseil d'administration de l'année pourra être effectivement consacré en priorité, en plus du vote du budget prévisionnel de l'exercice, à l'étude, pour avis et validation, des dispositifs conventionnels et leurs annexes auxquels est partie le comité départemental du tourisme de l'Hérault.

IV- L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE ET LES PERSONNELS DU C.D.T.H.

4-1 Le directeur général

Les services du comité départemental du tourisme sont administrés par un directeur général depuis le 4 octobre 1999, recruté sur le fondement d'un contrat à durée indéterminée intervenu le 30 juin 1999.

Comme tous les autres contrats de travail des personnels du comité départemental du tourisme de l'Hérault celui-ci se réfère aux dispositions de la convention collective nationale (n°31 75) applicable de plein droit à tous les organismes de tourisme, dont les comités départementaux.

Le directeur général est assisté d'un directeur adjoint ainsi que d'un adjoint de direction.

4-2 l'organisation administrative

Très axé sur ses finalités opérationnelles, l'organigramme des services du comité départemental du tourisme de l'Hérault montre que celui-ci est ainsi structuré, avec le nécessaire concours des services d'appui (administration, comptabilité, informatique etc...) :

- d'une part, une direction de l'organisation et du développement touristique coordonne les services en charge de l'accompagnement des acteurs et des actions touristiques : « CLEVACANCES », aides aux entreprises, politiques territoriales, économie sociale du tourisme, signalisation et itinéraires ;

- d'autre part, une direction du marketing et de la communication gère les services en charge des éditions de la communication et de la promotion.

Entre 2003 et 2005, l'effectif du comité départemental du tourisme de l'Hérault comptait en moyenne 49 salariés.

Parmi ceux-ci, neuf agents sont chaque année, régulièrement mis à disposition, donc sans contrepartie financière par le conseil général de l'Hérault, en application d'une convention générale spécifique passée avec le comité départemental du tourisme laquelle, s'agissant de la période examinée 2003-2005, est intervenue le 23 décembre 2002 pour une période de 3 ans. Actuellement, cet effectif mis à disposition serait en baisse.

S'agissant des salariés de droit privé effectivement pris en charge par le comité départemental du tourisme de l'Hérault, les salaires et charges ont été globalement maîtrisés, conformément d'ailleurs aux orientations imparties conventionnellement par le département, puisqu'il ressort des comptes de résultat 2003 à 2005 que le poste « *salaires et charges* » s'est élevé :

- en 2003 à 1 693 094 € (pour mémoire 1 533 243 € en 2002) ;
- en 2004 à 1 719 461 €, soit une hausse de 1,5 % ;
- en 2005 à 1 839 029 €, soit une hausse de 6,9 %.

L'examen de quelques contrats de travail montre que ceux-ci sont parfois anciens dans leur rédaction et leur contenu. Dès lors que le comité départemental du tourisme de l'Hérault relève obligatoirement de la convention collective n° 3175, laquelle, dans sa version du 10 décembre 2001, stipule la prise en compte de diverses dispositions et obligations, il apparaît souhaitable que les contrats de travail soient exhaustivement repris dans leur rédaction afin d'être complétés et actualisés, en conformité avec les dispositions nouvelles résultant de ladite convention collective (montant et indice de la rémunération, caisse de retraite et organisme de prévoyance, fiche de poste annexée, indemnités et gratifications etc...). Le comité y gagnera en fiabilité juridique et ses personnels également, en particulier en cas de litige.

Conformément à la convention collective, les agents du comité bénéficient d'une gratification annuelle, constituée d'un entier treizième mois, versée en deux fois (en juin et en décembre). Celle-ci n'est évidemment pas versée aux agents départementaux mis à disposition et rémunérés par le département.

S'agissant des contrats de travail, le président du comité précise que depuis le 1^{er} janvier 2006 tous les contrats de travail ont été réécrits conformément à la convention collective des associations à but non lucratif et que sont jointes à ces contrats les fiches de postes correspondantes (existantes depuis le 1^{er} janvier 2000).

V- LES ACTIONS CONDUITES PAR LE C.D.T.H ET LEUR EVALUATION

5-1 Le cadre général

1-1 Le tourisme apparaît constituer, avec 37,5 millions de nuitées touristiques annuelles, 12% du P.I.B. départemental (environ 1,5 milliard d'€ de chiffres d'affaires) et 40 000 emplois, le premier secteur économique héraultais. Aussi, dans le cadre de la synergie développée par le département de l'Hérault au travers du nouveau schéma départemental de développement du tourisme et des loisirs adopté en 2005, le comité départemental du tourisme constitue un acteur essentiel dont toutes les initiatives apparaissent diligentées en direction, notamment :

- des multiples porteurs de projets touristiques afin qu'ils soient assistés et soutenus ;
- de la labellisation des hébergements touristiques, en particulier autour de l'opération « *CLEVACANCES* » ;
- d'un hébergement et d'une restauration de qualité renforcée ;
- de loisirs diversifiés pour les héraultais et les touristes ;
- de l'information et la publicité touristique ainsi que de l'accompagnement des offices de tourisme.

Cœur de la compétence professionnelle des agents du comité, les actions conduites et répétées s'avèrent nombreuses et surtout multipolaires : observatoire de la fréquentation touristique, campagnes de marketing, élargissement des bassins de prospection en France et à l'étranger (environ 20% de la clientèle héraultaise est étrangère, principalement originaire de Grande-Bretagne, d'Allemagne et d'Europe du Nord ; a contrario, 80% de la clientèle demeure française, pour l'essentiel originaire de la région méditerranéenne et de la région parisienne). Après deux années de tendance générale à la baisse sur le Languedoc-Roussillon, le département de l'Hérault apparaît avoir redressé, à partir de 2005, ses statistiques de fréquentation touristique.

Eu égard à la pluralité des actions très diversifiées conduites chaque année par le comité départemental du tourisme de l'Hérault, il convient de se référer aux comptes de résultats annuels pour appréhender synthétiquement les coûts respectifs de chacun de ses secteurs d'activité.

Ainsi sont distinguées dans les comptes produits, les charges suivantes :

En M€	Editions et impressions	Communication marketing	Foires et salons	Relations publiques	Internet	Observatoire	Clévacances et label locatif
2003	283	400	219	39	64	33	67
2004	217	354	227	37	55	35	98
2005	216	379	141	49	57	34	92

Comme on le constate au travers de la relative stabilité de ces données chiffrées, l'essentiel des moyens sectoriellement répartis a été consacré à la communication et au marketing, ainsi qu'aux éditions et impressions et à la présence sur les foires et salons. Toutefois, avec le développement rapide d'internet, cette dernière activité connaîtrait un certain ralentissement.

1-2 La chambre a examiné les conditions dans lesquelles le comité départemental du tourisme de l'Hérault cherche à évaluer le résultat des actions qu'il diligente. Plusieurs tableaux de bord ont été mis en place :

- D'une part, des outils et des bilans de suivi et de contrôle annuels concernent les missions du comité départemental du tourisme :

❖ Dans le cadre du plan marketing est établi un bilan des actions réalisées : évolution du nombre de prospects, contre-valeur des accueils de journalistes, etc..., l'ensemble étant jugé pertinent par les professionnels ;

❖ L'évolution de la fréquentation du portail internet Hérault Tourisme.com est mesurée : celle-ci enregistre une augmentation de 114 253 visites en 2003, à 431 815 en 2006, soit une hausse de 280 %.

❖ Le bilan des projets de développement touristique est suivi par le secteur « *développement* » au sein du comité départemental du tourisme.

Ces trois indicateurs essentiels peuvent être complétés en tant que de besoin et c'est le cas, par des bilans plus précis pour certains services, ou par des expertises ponctuelles pour toute nouvelle action.

❖ D'autre part, le comité départemental du tourisme, par l'intermédiaire des données collationnées par son observatoire, suit annuellement l'évolution détaillée de la fréquentation touristique dans le département : évolution des nuitées, origine des clientèles, tendances de la consommation touristique ; des notes de conjoncture sont également rédigées...

Ces données annuelles sont synthétisées dans un rapport d'activités, élaboré par le bureau et le conseil d'administration, puis voté chaque année, après débat, par l'assemblée générale.

- Enfin, au minimum tous les trois ans, au maximum tous les cinq ans, un bilan plus général est fait de l'activité touristique dans le département et des actions au comité départemental du tourisme.

Renseignés et explicites en termes de données opérationnelles, statistiques et stratégiques, l'ensemble des tableaux de bord et outils mis en place s'avère constituer une large base documentaire nécessaire à l'ensemble des partenaires publics et privés concernés. Les rapports d'activité annuels 2003, 2004 et 2005 du comité permettent à cet égard d'intéressantes comparaisons et synthèses, du fait de leur présentation thématique dans un cadre d'ensemble globalement repris chaque année. Ces éléments d'information soumis aux instances délibérantes mériteraient à l'avenir, d'être complétés par une approche comptable plus nettement analytique, de nature à induire une connaissance affinée des coûts réels et détaillés de chaque action mise en œuvre, de façon à pouvoir en évaluer l'exacte efficience fonctionnelle a posteriori. Le président du comité indique avoir pris bonne note de cette perspective.

Ceci étant et aux termes des résultats obtenus, il convient de souligner que, comme l'indique le directeur du comité départemental du tourisme, l'Hérault est passé depuis 1999 du 6^{ème} rang au 4^{ème} rang du classement des départements touristiques français, avec en particulier une augmentation des trois principaux indicateurs fondamentaux (nuitées, chiffre d'affaires et emplois).

5-2 A propos de deux actions spécifiques

Parmi ces diverses actions diligentées par le Comité départemental du tourisme de l'Hérault, deux méritent une attention particulière :

1- l'opération « CLEVACANCES »

Grâce aux concours financiers, conjugués de la Communauté européenne (crédits FEDER), de l'Etat et du département, le comité départemental du tourisme de l'Hérault a pu, dès 1997, piloter un programme agréé par le ministère du tourisme de labellisation officielle (fédération nationale « CLEVACANCES ») de meublés proposés en locations de vacances, avec pour objectif principal l'amélioration de la qualité des hébergements touristiques saisonniers en liaison avec l'ensemble des partenaires concernés, en particulier les professionnels de l'immobilier et les offices de tourisme de l'Hérault.

Renforcé au cours de la période examinée 2003-2005, le service « CLEVACANCES » du comité départemental du tourisme de l'Hérault regroupait, au 31 décembre 2005, un ensemble de six agents spécialisés, la labellisation consistant, après visite sur place d'un meublé à la demande du propriétaire ou de l'agence immobilière mandataire, à en examiner les caractéristiques propres en fonction d'une exigeante grille d'évaluation puis, à attribuer (ou pas) un label « CLEVACANCES », de 1 à 5 clés. Au terme du processus, les locations labellisées sont présentées à la commission départementale d'action touristique de la préfecture afin d'être officiellement classées en « *meublés de tourisme* », susceptibles d'être promus et offerts à la location par les offices de tourisme.

L'Hérault compterait, selon les estimations, environ 50 000 locations saisonnières disponibles sur le marché et, à la fin de 2005, le parc labellisé « CLEVACANCES » était de 1 875 locations dont 848 en agences et résidences (45%) et 1 027 par des particuliers (55%). Ce résultat peut paraître modeste en première analyse mais il a placé, en 2005, le département de l'Hérault à la deuxième place nationale en nombre de meublés labellisés, observation étant faite de la rigueur des critères qualitatifs requis pour l'obtention du label puisque de janvier 2004 à décembre 2005, les techniciens du service « CLEVACANCES » du comité ont effectué 2 465 visites de locations sur le département. Cet effort mérite donc d'être poursuivi, l'insuffisante qualité des locations touristiques constituant un handicap récurrent bien connu des pouvoirs publics sur tout le pourtour méditerranéen, et en Languedoc-Roussillon en particulier.

Dans le cadre du présent contrôle, le comité départemental du tourisme de l'Hérault a produit les brochures diffusées en 2006 décrivant précisément les logements ainsi labellisés et, dans un contexte fiabilisé, proposés à la location.

En termes financiers, cette action a représenté, en 2005, un ensemble de charges s'élevant à 377 000 €, couvertes à presque 90% par les concours financiers et cotisations perçus.

2- une action spécifique en faveur d'une compagnie aérienne

Il est rappelé liminairement qu'en application du règlement n° 99-01 du 16 février 1999 relatif aux modalités et établissement des comptes annuels des associations et fondations et approuvé par arrêté interministériel du 8 avril 1999 « *les fonds dédiés sont les rubriques du passif qui enregistrent, à la clôture de l'exercice, la partie des ressources affectées par des tiers financeurs à des projets définis, qui n'a pu encore être utilisée, conformément à l'engagement pris à leur égard* ».

Une somme figurant sous ce titre étant justement mentionnée au passif des bilans 2004 et 2005 du comité, pour un montant de 152 000 € et aux fins d'achat d'espaces publicitaires, le directeur du comité départemental du tourisme de l'Hérault a explicité ces écritures, desquelles il ressort en particulier que :

- en 2003, le département a alloué une subvention complémentaire de 152 000 € au comité départemental du tourisme de l'Hérault afin que ce dernier puisse stimuler l'installation d'une compagnie aérienne « lowcoast » à Montpellier susceptible de créer deux liaisons aériennes vers l'Angleterre et vers l'Allemagne.

- une campagne de publicité ciblée et d'un coût de 150 000 € a été en conséquence engagée, sur 2003, avec prolongation éventuelle sur 2004, aux fins de promouvoir le tourisme héraultais sur le portail internet de la compagnie aérienne (présupposé visité par 15 millions d'internautes chaque mois) et, dans ce contexte, une convention est intervenue, le 9 juillet 2003, entre le comité départemental du tourisme de l'Hérault et une société britannique mandatée par ladite compagnie aérienne pour gérer ses espaces publicitaires.

- en 2004, le département a alloué à nouveau au comité départemental du tourisme de l'Hérault et pour le même objectif, une dotation complémentaire de 152 000 €. La convention précitée n'ayant pris effet qu'à la mi-2003, le comité départemental du tourisme de l'Hérault a obtenu du cocontractant le maintien de l'espace publicitaire sur 2004 et de ce fait, à la fin de 2004, les 152 000 € non dépensés figuraient en fonds dédiés au bilan 2004.

- les négociations en vue d'un partenariat nouveau et de plus grande envergure n'aboutissant pas avec ladite compagnie aérienne, le comité départemental du tourisme de l'Hérault a proposé au département de ne pas reconduire son concours financier de 152 000 € en 2006 et, courant 2006, les 152 000 € de fonds dédiés ont donc été dûment restitués au département.

Il convient de relever que cette opération d'achat d'espace publicitaire sur internet a été initiée par une délibération du conseil d'administration du comité en date du 7 mars 2002, aux termes de laquelle le comité départemental du tourisme de l'Hérault décidait de financer, pour un montant limité explicitement à 76 000 € par an, l'action de marketing projetée avec la compagnie aérienne. En fait, la publicité internet débutera dès mai 2003 selon ce qu'en atteste notamment l'unique facture d'un montant de 150 000 € et datée du 27 mai 2003, telle que présentée le 5 juin 2003 au comité départemental du tourisme de l'Hérault, cependant que la convention avec l'exclusif mandataire et définissant avec un peu plus de précisions les prestations attendues, interviendra tardivement, ainsi qu'on l'a vu, le 9 juillet 2003. C'est ce même jour que le comité s'acquitte précipitamment, et en quelque sorte par avance, de l'intégralité des 150 000 €, donc pour un montant pratiquement doublé par rapport à ce qu'avait pourtant décidé le conseil d'administration et alors même que l'action publicitaire, loin d'être achevée, venait tout juste de commencer.

De surcroît, et même si l'action de publicité n'a pas perduré en 2004-2005 en dépit de la nouvelle subvention de 152 000 € allouée à cet effet par le département (et comptabilisée comme indiqué en fonds dédiés), cette dernière a bien été attribuée, comme en atteste la convention de mission spécifiquement adoptée le 6 octobre 2004, dans un contexte où le comité départemental apparaît comme totalement mandaté par le département de l'Hérault pour devoir acheter un espace publicitaire sur un site internet déterminé.

Dans le cadre directif d'un tel mandat et même si en principe une association statutairement autonome et non transparente au sens de la jurisprudence administrative n'est pas généralement soumise au code des marchés publics, il n'en va certainement pas de même à compter du moment où elle agit en l'espèce comme mandataire direct de la collectivité publique dont elle reçoit par ailleurs l'essentiel de son financement général, et au surplus la totalité du financement relatif audit mandat. Cette soumission aux principes généraux de la commande publique apparaît aujourd'hui d'autant plus nécessaire au regard, d'une part, du code des marchés publics (régissant en particulier des marchés de services) et, d'autre part, de l'ordonnance n°2005-649 du 6 juin 2005 en tant qu'elle est précisément relative aux marchés passés par les entités publiques, et surtout privées, non soumises au code des marchés publics, mais désormais assujetties à des règles de publicité et de transparence similaires, du fait même qu'elles disposent de fonds significativement d'origine publique.

Dans le cadre actuel d'une législation évolutive, cette question importante des prestations commandées devra être réexaminée dans son ensemble, s'agissant en particulier des services et fournitures acquis directement par le comité départemental du tourisme de l'Hérault, en particulier pour ce qui touche aux actions publicitaires et aux produits de communication.

CONCLUSION

Mis en place, soutenu et financé en majeure partie par le département de l'Hérault, le comité départemental du tourisme de l'Hérault constitue :

- d'abord, une interface privilégiée entre, d'une part, le conseil général et les collectivités publiques concernées et, d'autre part, l'ensemble des parties et professions intéressées directement par l'activité et la promotion touristique ;

- ensuite, une importante structure opérationnelle, spécialisée, mettant en œuvre avec professionnalisme une large palette d'activités de promotion, de suivi statistique, de marketing et de communication.

Les recommandations consécutives aux observations de la juridiction ont, au cas d'espèce, pour objet principal le recadrage administratif et financier de certains aspects du fonctionnement de l'association, dans un souci, tantôt de meilleure information des instances délibérantes, tantôt de sécurisation juridique des procédures.

En matière de commande publique, le président du comité a indiqué que, dans le cadre actuel d'une législation évolutive, il est important pour le comité départemental du tourisme de l'Hérault de se rapprocher du code des marchés publics en ce qui concerne la téléphonie et les nouvelles technologies chaque fois que le montant le justifie, ce qui est actuellement mis en œuvre avec le conseil général et d'autres partenaires associés dans le cadre d'un groupement de commandes pour ce type de fourniture. Par contre, pour tout ce qui concerne les actions publicitaires ainsi que les produits de communication, il est selon lui de l'intérêt du comité départemental du tourisme de l'Hérault, association autonome par rapport au conseil général, de passer des marchés négociés après mise en concurrence d'au minimum trois fournisseurs, de façon à avoir plus de flexibilité, de rapidité et d'efficacité.

Délibéré à la Chambre régionale des comptes de Languedoc Roussillon, le 20 novembre 2007

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.