

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon

Rapport d'observations définitives en date du 22 décembre 2009

Office municipal de tourisme de la Grande-Motte - Hérault

Exercices 2002 et suivants

Délibérations de la chambre : 20 mai 2009 (observations provisoires)

5 novembre 2009 (observations définitives)

**Réponses aux observations provisoires : ordonnateur le 10 août 2009,
ancien ordonnateur le 18 août 2009.**

**Réponses aux observations définitives : ordonnateur le 10 décembre 2009,
ancien ordonnateur : néant.**

Document devenu communicable le 4 février 2010

Rapport d'observations définitives n° 096/1327 du 22 décembre 2009

OFFICE MUNICIPAL DE TOURISME DE LA GRANDE MOTTE

Exercices 2002 et suivants

I- L'OFFICE MUNICIPAL DE TOURISME (O.M.T.)	2
1- La situation réglementaire	2
2- L'office est agréé pour commercialiser des prestations touristiques	2
3- Le comité de direction et sa présidence.....	3
4- Les réunions du comité de direction	3
II- LA DIRECTION DE L'OFFICE	4
1- Les dispositions applicables.....	4
2- Deux licenciements suivis de deux intérim.....	4
III- LES FINANCES DE L'OFFICE MUNICIPAL DE TOURISME	8
1- La situation d'ensemble.....	8
2- Les équipements publics communaux gérés conventionnellement par l'office	9
3- Les obligations procédurales budgétaires.....	10
4- L'exercice de la fonction d'ordonnateur	10
IV- LE PERSONNEL DE L'OFFICE MUNICIPAL DE TOURISME	11
1- Présentation générale	11
2- Les recrutements temporaires	12
3- Le remboursement des frais de déplacement.....	12
V- LES COMMANDES ET ACHATS EFFECTUES PAR L'OFFICE.....	12
1- Le cadre réglementaire	12
2- La situation au sein de l'office	13

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 de l'office municipal de tourisme de La Grande Motte.

I- L'OFFICE MUNICIPAL DE TOURISME (O.M.T.)

1- La situation réglementaire

Dès que la station a été classée station balnéaire par décret du 28 octobre 1969, le conseil municipal de Mauguio (alors territorialement compétent) a, par délibération du 17 novembre 1969, demandé la création d'un O.M.T. spécifique : celui-ci a donc été institué par arrêté préfectoral du 12 mars 1970, sa gestion étant confiée alors à un comité de direction de 13 membres, 4 représentant la collectivité locale et 9 les activités et professionnels du tourisme localement concernés.

En application de l'article L. 2231-9 du code général des collectivités territoriales (anciennement article L. 142-5 du code des communes), la station étant classée, l'O.M.T. ainsi créé s'est trouvé érigé de plein droit en établissement public industriel et commercial (EPIC) géré par un comité de direction et un directeur, le tout conformément aux articles L. 2231-9 à L. 2231-16 et R. 2231-31 à R. 2231-48 du code général des collectivités territoriales. Cette qualification juridique prévaut donc toujours aujourd'hui.

Ces dispositions se trouvent aujourd'hui définitivement codifiées au code du tourisme, depuis le 1^{er} janvier 2005 s'agissant de la partie législative (ordonnance n° 2004-1391 du 20 décembre 2004), et du 6 octobre 2006 (décret n° 2006-1229 du 6 octobre 2006 remplaçant lui-même les dispositions provisoirement arrêtées par le décret n°2005-490 du 11 mai 2005).

2- L'office est agréé pour commercialiser des prestations touristiques

Depuis 1994, l'exercice des activités commerciales afférentes à des prestations touristiques - pour l'essentiel l'organisation et la vente de séjours et de voyages - est subordonné à la nouvelle législation fixée par la loi n°92-645 du 13 juillet 1992 (abrogeant la loi n°75-627 du 11 juillet 1975) et s'appliquant à toutes les personnes morales ou physiques dont l'activité est, en tout ou partie, afférente à la mise en œuvre de congrès, séjours ainsi qu'à la production ou à la vente de forfaits touristiques.

A cet égard, la commune, par délibération du 6 novembre 1996 et l'O.M.T., par délibération du 5 novembre 1996, ont donc demandé et obtenu, par l'arrêté préfectoral du 12 mars 1998, l'autorisation réglementaire (n° AU 034 98 00 02) telle que prévue par le décret n° 94-490 du 15 juin 1994 et ce, avec une zone géographique d'intervention commerciale susceptible d'être développée dans un rayon n'excédant pas trente kilomètres autour de La Grande-Motte.

Cette autorisation générale valide donc depuis, pour l'essentiel, l'organisation de nombreux congrès dans le cadre du palais des congrès situé au cœur de la station touristique.

Elle permet également la vente, avec perception de commissions pour l'O.M.T., d'excursions et de visites touristiques mises en œuvre par des prestataires privés, cependant que l'office organise gratuitement des visites guidées de la station proprement dite.

Enfin, l'office de tourisme gère une centrale regroupant les disponibilités en terme d'hébergement, en liaison avec les professionnels.

3- Le comité de direction et sa présidence

Le comité de direction constitue l'organe délibérant d'un office érigé en EPIC. Si, jusqu'à 2005, les représentants des professions concernées y siégeaient majoritairement, il n'en va pas de même présentement, selon l'article L. 133-5 du code du tourisme, lequel impose qu'au contraire, la majorité des sièges du comité de direction soit désormais détenue par les représentants de la collectivité territoriale, laquelle est d'ailleurs en général l'unique contributeur s'agissant des recettes de l'établissement.

Consécutivement aux élections municipales de mars 2008 et, par délibération du 2 avril 2008, le conseil municipal de La Grande-Motte a donc fixé à 19 le nombre total des membres titulaires du comité de direction, dont 10 élus municipaux nommément désignés, cependant que 9 représentants des professionnels concernés ont été désignés par arrêté du maire du même jour (19 suppléants sont également désignés, selon les mêmes modalités, mais sans que l'assemblée communale n'en ait été délibéré préalablement (cf. R. 133-3 du code du tourisme qui dispose qu'en toute hypothèse « la composition du comité de direction... et les modalités de désignation de ses membres sont fixées par délibération du conseil municipal »).

A cet égard, l'article R. 133-5 du code du tourisme prévoit désormais que « le comité élit un président et un vice-président parmi ses membres. Hormis la présidence de la séance du comité en cas d'empêchement du président, le vice-président ne peut exercer d'autres pouvoirs que ceux qui lui ont été délégués par le président ».

Même si depuis l'adoption de la loi n° 2004-809 du 12 août 2004, le comité de direction n'est plus présidé de droit par le maire de la commune, c'est M. Stéphan R., maire de La Grande Motte qui a été élu à cette fonction par délibération du comité de direction du 6 juin 2008.

Si un vice-président a bien été régulièrement élu, et donc choisi parmi les représentants des professionnels du tourisme, il est à noter qu'aucun pouvoir particulier ne lui a été délégué.

Enfin, l'O.M.T. n'apparaît pas avoir souhaité se doter de statuts particuliers et, en sa qualité d'EPIC, apparaît se satisfaire des seules dispositions législatives et réglementaires du code du tourisme.

4- Les réunions du comité de direction

L'article R. 133-6 de l'actuel code du tourisme, conforme sur ce point aux dispositions antérieures de l'article R. 2231-37 du code général des collectivités territoriales, dispose que le comité de direction se réunit au moins six fois par an.

Cette fréquence réglementaire minimale s'avère d'autant plus nécessaire que l'office de La Grande-Motte n'a, à ce jour et en l'absence de statuts particuliers, mis en place aucune instance délibérative réduite (bureau ou conseil d'administration) de nature à diligenter au mieux le traitement des affaires courantes.

Si le comité de direction s'est retrouvé seulement quatre fois en 2006 (23 février, 29 mars, 7 juin, 15 novembre), il s'est en revanche réuni jusqu'à neuf fois en 2007 (31 janvier, 21 novembre, 25 avril, 16 mai, 13 juin, 18 juillet, 17 octobre, 21 novembre, 19 décembre) témoignant,

au vu des ordres du jour des séances du comité, du nombre important de questions devant être délibérées en formation plénière du comité de direction.

Par ailleurs des commissions ad hoc sont constituées et fonctionnent ponctuellement, en particulier en ce qui concerne le travail préparatoire aux décisions et commandes à passer notamment en matière d'animation.

II- LA DIRECTION DE L'OFFICE

1- Les dispositions applicables

La codification au code du tourisme des dispositions législatives et réglementaires précédemment en vigueur au code général des collectivités territoriales n'a guère introduit d'éléments nouveaux s'agissant du directeur d'un office constitué en EPIC, tel celui de La Grande-Motte.

Selon les articles L. 133-4 à L. 133-6 et R. 133-7 puis R. 133-11 à R. 133-13 du code du tourisme le directeur de l'office est nommé par le président après avis du comité, et nécessairement recruté dans le cadre d'un contrat à durée déterminée (CDD) désormais de trois ans (deux ans seulement jusqu'au décret n° 2002-320 du 27 février 2002) et il assure notamment en qualité d'ordonnateur l'entier fonctionnement de l'office dont il est le seul représentant légal : à cet égard, il recrute et licencie le personnel de l'office avec l'agrément du président.

Par ailleurs, il est tenu de présenter chaque année un rapport d'ensemble sur l'activité de l'office, lequel doit être obligatoirement soumis au comité de direction, puis délibéré en conseil municipal. Il est à noter sur ce point que, jusqu'en 2008, aucun rapport d'activité n'a été établi par les directeurs en fonctions : ce n'est que début 2008, que le rapport d'activités 2007 a été présenté au comité de direction, ce document privilégiant surtout l'activité « communication et médias » diligentée par l'office. A l'appui de sa réponse, la directrice a produit la délibération du comité de direction du 14 janvier 2009 approuvant le bilan complet des activités 2008 de l'office ainsi que le document afférent aux activités prévisionnelles pour 2009.

Enfin, par deux arrêts du 3 juillet 2000 (Fiat c/office du tourisme et du thermalisme de Vichy) et du 15 novembre 2004 (Mme Pons c/O.M.T. de Carcassonne) le tribunal des conflits a définitivement confirmé une jurisprudence demeurée constante du Conseil d'Etat depuis 1923, à savoir que tout directeur d'un office de tourisme constitué en EPIC est (de même, bien entendu, que le comptable public de l'établissement) un agent de droit public et tout litige le concernant relève exclusivement de la compétence du juge administratif.

2- Deux licenciements suivis de deux intérimis

1) **M. Maurice B.** a été nommé directeur de l'O.M.T. à compter du 1^{er} février 1996 et ce, sur le fondement non pas d'un contrat obligatoirement limité à deux ans (trois ans après le 27 février 2002) comme l'exige expressément la législation précitée, mais dans le cadre d'un contrat à durée indéterminée (CDI), à temps complet. A cet égard, il convient de relever que M. Maurice B. bénéficiait déjà antérieurement d'un CDI, en qualité d'agent de l'office, engagé par l'O.M.T. de La Grande-Motte longtemps auparavant pour d'autres fonctions et ce, dès le 1^{er} septembre 1978. A donc été méconnu lors de l'établissement de ce CDI de 1996 le fait que l'accession à l'emploi spécifique et fonctionnel de droit public de directeur impliquait désormais un recrutement exclusivement en CDD, sur la base d'un contrat totalement nouveau et spécifique. Conclu entre l'intéressé et l'office, « représenté par son directeur » lequel est mandaté par son président, le contrat passé stipule au contraire, en son article 1, qu'il y a « intégration du temps de travail effectué au sein de l'office municipal de tourisme depuis le 1^{er} septembre 1978 » et que « ce contrat se substitue au précédent contrat ». C'est à tort qu'à donc été privilégié pour l'intéressé une sorte de « continuité contractuelle ».

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Office municipal de tourisme de La Grande Motte

La réglementation disposait alors, selon l'article R. 2231-42 du code général des collectivités territoriales (repris aujourd'hui dans les mêmes termes par l'article R. 133-11 du code du tourisme), qu'en « cas de non renouvellement du contrat, l'intéressé (le directeur) perçoit une indemnité de licenciement calculée selon les dispositions en vigueur relatives au licenciement des agents civils non fonctionnaires des administrations de l'Etat. Dans tous les cas, la décision éventuelle de licenciement, ou plus souvent de non-renouvellement du CDD lorsque celui-ci est arrivé à son terme légal est prise par le président, après avis du comité de direction et est toujours génératrice d'une « indemnité de licenciement » spécifique. Ces dispositions toujours compensatoires et favorables sont demeurées inchangées dans le nouveau code du tourisme (article R. 133-11). Eu égard à la précarité de l'emploi de directeur, elles apparaissent dérogatoires au droit commun puisqu'une indemnité de « licenciement » est due même si la cessation de fonctions intervient au terme normal du contrat et non pas seulement par licenciement en cours de contrat.

A cet égard, il convient de rappeler que, s'agissant des agents non titulaires de l'Etat auquel se réfère expressément le code du tourisme, le licenciement est dûment réglementé par les articles 45 à 56 du décret n°86-83 du 17 janvier 1986 modifié. Ce texte précise en particulier :

- qu'une indemnité de licenciement est versée aux agents recrutés pour une durée indéterminée ou aux agents engagés à terme fixe et licenciés avant ce terme (article 51) ;
- que l'indemnité de licenciement est égale à la moitié de la rémunération de base (traitement mensuel net, hors indemnités accessoires - selon l'article 53) pour chacune des douze premières années de service, au tiers de la même rémunération pour chacune des années suivantes, sans pouvoir excéder douze fois la rémunération de base. Cette indemnité est réduite de moitié en cas de licenciement pour insuffisance professionnelle. Enfin, en cas de rupture avant son terme d'un contrat à durée déterminée, le nombre d'années pris en compte ne peut excéder le nombre de mois qui restait à courir jusqu'au terme normal de l'engagement (article 54).

Des dissensions étant apparues dès 2002 dans les relations avec certains élus, M. Maurice D., maire et président de droit du comité de direction, a soumis à celui-ci la perspective de mettre fin aux fonctions de directeur de M. Maurice B., perspective à laquelle le comité a souscrit, par délibération exécutoire du 15 décembre 2004. L'intéressé s'est donc vu notifier son licenciement le 23 décembre 2004, pour « une accumulation de faits, constitutive d'une insuffisance professionnelle fautive », selon le point de vue du président du comité de direction.

Contrairement aux dispositions réglementaires précitées et du fait que M. Maurice B. bénéficiait non d'un CDD mais d'un CDI de droit commun, l'office a estimé devoir lui faire application des dispositions plus favorables de la convention collective nationale n° 3175, certes applicable de droit, mais aux seuls salariés des offices de tourisme placés sous CDI de droit privé. Pour ceux-ci, l'article 13 de cette convention collective dispose en effet que :

« Tout salarié ayant au minimum deux années d'ancienneté dans l'entreprise aura droit en cas de licenciement - sauf cas de faute grave, faute lourde ou force majeure - au paiement d'une indemnité calculée comme suit :

- 20% du salaire brut mensuel par année de présence pour les dix premières années ;
- un tiers du salaire brut mensuel par année d'ancienneté, à partir de la onzième année ;
- pour l'ensemble des salariés âgés de plus de cinquante ans, dont le licenciement intervient après vingt ans d'ancienneté dans l'entreprise, l'indemnité prévue ci-dessus est doublée ».

C'est selon ce dernier mode de calcul que l'indemnité de licenciement a donc été calculée et acquittée par l'office à hauteur de 67 554 €, ce montant prenant en compte l'ensemble de la carrière de l'intéressé à l'O.M.T. de La Grande-Motte depuis 1978.

A contrario, l'article 12 de ladite convention collective fait pourtant clairement renvoi à la réglementation en vigueur, en précisant que, s'agissant spécialement des contrats à durée

déterminée (CDD), donc de celui d'un directeur, « les règles régissant ce contrat sont fixées par les dispositions légales et réglementaires en vigueur ». Pour tout directeur d'un office municipal de tourisme, en CDD de par la réglementation, la convention collective fait donc très légitimement renvoi au seul dispositif indemnitaire précité applicable aux agents non titulaires de l'Etat. Le mécanisme d'indemnisation prévu par la convention collective n'aurait donc nullement dû trouver à s'appliquer au cas présent et, selon l'article 53 précité du décret n° 86-53 du 17 janvier 1986, l'indemnité de licenciement devait, en toute hypothèse, s'établir au maximum à 15 000 € environ (3 356 € de traitement mensuel brut divisé par 2 x 9 ans) si à l'origine le directeur avait été recruté conformément à la réglementation.

L'erreur est donc indubitablement initiée par le recrutement singulier d'un nouveau directeur en CDI, sans bien entendu que la juridiction financière ait à se prononcer en quoi que ce soit sur le fonds du litige l'ayant personnellement opposé au président du comité : conjuguée surtout au non respect de la réglementation, comme de l'article 12 de la convention collective, cette situation a eu pour conséquence économique de générer une charge financière pour l'établissement, nettement supérieure à ce qui eut été acquitté par lui si la législation avait été respectée en ce qu'elle prévoit en cas de non reconduction du CDD dûment parvenu à son terme triennal normal ou même interrompu prématurément.

Sur ce point, la collectivité et son président ne pouvaient qu'être sensibilisés à une telle problématique statutaire, de par les termes mêmes de l'arrêt du conseil d'Etat « commune de La Grande-Motte » rendu le 2 février 2000 qui, confirmant sa jurisprudence précédente (commune de Châtellerauld - 27 octobre 1999), a précisé s'agissant d'un fonctionnaire territorial :

- que la circonstance qu'un contrat à durée déterminée a été reconduit tacitement bien qu'il ait comporté une stipulation selon laquelle il ne pouvait l'être que par une décision expresse, ne peut avoir pour effet de lui conférer une durée indéterminée ;

- que la décision par laquelle l'autorité administrative met fin aux relations contractuelles (d'un CDD) doit être généralement regardée comme un refus de renouvellement du contrat si elle intervient à l'échéance du contrat et comme un licenciement, seulement si elle intervient au cours de ce contrat. Ceci, comme on l'a vu, ne vaut cependant pas pour un directeur d'O.M.T.

La relative brièveté d'un CDD réglementaire de directeur d'O.M.T. apparaît surtout de nature à éviter que ne perdure une insoluble situation conflictuelle.

Ce licenciement hétérodoxe a de plus connu, toujours du fait des irrégularités précitées un épilogue transactionnel coûteux pour l'office. Contre toute attente s'agissant d'un litige mettant en cause un agent assurément de droit public, la juridiction prud'homale de Montpellier, saisie par le directeur licencié et statuant en audience de conciliation le 4 avril 2005, s'est estimée compétente pour valider un procès-verbal d'accord transactionnel stipulant que l'office versera, en sus, une somme de 110 267,82 € représentative des dommages et intérêts considérés comme étant dus au directeur licencié au regard des circonstances de l'espèce.

Au total, cette rupture conflictuelle d'un contrat de travail à durée anormalement indéterminée établi en contradiction avec les dispositions réglementaires et celles de la convention collective aura généré, outre un contentieux évidemment préjudiciable aux parties, un coût indemnitaire total pour l'office s'élevant à 187 099 €, auquel s'ajouteront 1 865 € d'honoraires d'avocat pour l'établissement dudit protocole de transaction.

2) M. Henri D., président du comité de direction a, à compter de la cessation des fonctions de M. Maurice B., cumulé ses fonctions avec l'intérim bénévole de la fonction de directeur et, en particulier, celle d'ordonnateur des dépenses et des recettes de l'établissement. Ce premier intérim a, de fait, perduré du début de l'année 2005 jusque fin février 2006. En l'absence de tout directeur-adjoint, un tel intérim est de nature à susciter juridiquement question puisque l'article L. 133-6 du code du tourisme (anciennement article L. 2231-13 du code général des collectivités territoriales) dispose qu'en toute hypothèse le directeur « ne peut être conseiller municipal ».

3) M. Benoît R. n'a exercé les fonctions de directeur de l'office que pendant une brève période courant du 1^{er} mars au 18 mai 2006, c'est-à-dire durant un laps de temps n'excédant pas la période d'essai de trois mois.

Son recrutement avait fait l'objet d'une mission complète de recherche confiée durant l'été 2005 à un cabinet de recrutement spécialisé, laquelle a généré l'acquittement de 12 438 € d'honoraires.

M. Benoit R. a été engagé à compter du 1^{er} mars 2006 aux termes d'un contrat de travail à durée déterminée de trois ans, établi, sur ce point, en conformité avec la réglementation en vigueur et, s'agissant de ses missions, se référant explicitement aux articles concernés du code du tourisme. L'article 6 du contrat, reprenant ainsi les termes de l'article R. 133-11 dudit code a donc explicitement prévu que le contrat « peut être résilié sans préavis ni indemnité pendant les trois premiers mois d'exercice de la fonction ». Toutefois, ce même article 6 dispose de manière dérogatoire au regard de la réglementation qu'en « cas de non reconduction du contrat triennal, ou en cas de licenciement » - quelle qu'en soit la date - qu'outre l'indemnité réglementaire de licenciement, « l'intéressé percevrait (en sus) une indemnité équivalant à 24 mois de salaire brut », soit environ 118 000 €. Enfin, la rémunération brute de l'intéressé a été portée mensuellement à 4 945,20 € bruts, correspondant, en référence à l'emploi occupé, au coefficient 4 755 de la convention collective nationale n° 3 175 des organismes de tourisme à laquelle se réfèrent les offices de tourisme.

Par courrier recommandé du 16 mai 2006, M. Benoit R. a été rapidement informé « de la rupture du contrat de travail dans le cadre de la période d'essai ».

Dans le cadre d'un protocole de transaction signé le 22 mai 2006 et alors qu'aucune indemnité n'était due, ni légalement, ni contractuellement, une indemnité transactionnelle de 10 000 € (mais 10 842 € ont été pourtant acquittés par l'office) et ce, sans délibération préalable de l'organe délibérant.

4) M. Henri D., comme précédemment, a alors cumulé à nouveau les fonctions de président du comité de direction et de directeur intérimaire de fait jusqu'au 3 décembre 2006.

5) La situation actuelle.

Consécutivement à une délibération du 15 novembre 2006, le comité de direction de l'office a agréé le recrutement, d'une nouvelle directrice et ce, à compter du 4 décembre 2006.

Etabli conformément et en référence explicite aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur, ce contrat se distingue de celui du précédent directeur :

- d'une part, en ce qu'en cas de licenciement ou de non-renouvellement du contrat, l'intéressée ne percevrait que la seule indemnité régulièrement prévue par l'article R. 133-11 du code du tourisme (anciennement article R. 2231-42 du code général des collectivités territoriales), sans autre complément non réglementaire ;

- d'autre part, en ce que son salaire est établi à partir du coefficient 3 107 de la convention collective nationale n° 3 175 des organismes de tourisme, donc sensiblement inférieur à celui de son prédécesseur.

Comme pour son prédécesseur, le contrat prévoit qu'un véhicule de service sera mis à sa disposition pendant la durée du contrat.

En définitive, s'agissant du recrutement des directeurs ayant précédé l'actuelle directrice, la chambre relève le caractère erratique et coûteux des procédures hétérodoxes mises en œuvre par l'O.M.T.

Dans sa réponse, M. Maurice D. a souligné :

- d'une part la nécessité impérieuse dans laquelle il s'est trouvé devoir exercer concomitamment les fonctions de président et de directeur intérimaire de fait, consécutivement aux deux licenciements précités des ordonnateurs en titre ;
- d'autre part, le fait que lesdits licenciements sont intervenus en concertation avec le comité de direction et selon des modalités transactionnelles, de son point de vue préférables à des contentieux longs et générateurs eux aussi de coûts supplémentaires pour l'établissement public ;
- enfin le fait que toutes les décisions prises par lui en particulier durant les intérimis l'ont été en accord avec le comité de direction.

III- LES FINANCES DE L'OFFICE MUNICIPAL DE TOURISME

1- La situation d'ensemble

Comme précédemment l'article L. 2231-14 du code général des collectivités territoriales, l'article L. 133-7 du code du tourisme dispose que « le budget de l'office comprend en recettes le produit notamment : 1° des subventions... 4° de la taxe de séjour... 6° (de) tout ou partie de la taxe additionnelle aux droits d'enregistrement ou à la taxe de publicité foncière... ».

Globalisés, sous forme d'une subvention annuelle versée par acomptes, les concours financiers alloués par la commune à son O.M.T. ont pour origine les produits de la fiscalité directe locale dont un quart provient du reversement intégral de la taxe de séjour mise en place depuis le 2 avril 1970. Etablie « au réel » et due par tous les non-résidents, cette dernière a vu son tarif réactualisé par délibération du conseil municipal en date du 27 juillet 2003 et pour des montants inférieurs aux limites fixées par les articles L. 2333-30 et D. 2333-60 du code général des collectivités territoriales. Il n'a pas été réactualisé depuis, mais il ne faut pas méconnaître le fait qu'une station de la côte languedocienne doit nécessairement prendre en compte la pratique tarifaire des autres stations littorales concurrentes, lesquelles apparaissent toujours prudentes sur ce sujet délicat.

Au total, l'office du tourisme reçoit près de 95% de ses ressources de la commune. Les 5% restants proviennent essentiellement de la vente, soit des billets afférents aux spectacles organisés par l'office tout au long de la saison, soit de la commercialisation de quelques produits touristiques propres à la station (magazines, porte-clés, tee-shirts... mais pour un montant de recettes faible (de l'ordre de 6 000 à 7 000 €). Au total et à l'instar de la plupart des O.M.T., l'activité proprement commerciale de l'EPIC demeure évidemment réduite : au surplus et en dépit de l'autorisation qu'il détient (comme indiqué supra), il n'apparaît pas que l'O.M.T. de La Grande-Motte procède à la commercialisation directe d'offres touristiques complètes créées par lui, tels que des séjours ou des excursions. Il existe par ailleurs deux régies d'avances (l'une pour l'office, l'autre pour le palais des congrès) et deux régies de recettes, l'une pour la billetterie des spectacles d'été, l'autre pour la vente de menus objets.

A l'instar de tous les offices de tourisme constitués en EPIC, celui de La Grande-Motte n'est nullement en mesure, faute de recettes suffisantes générées par son activité principale d'accueil et d'animation de satisfaire à l'obligation d'équilibre des dépenses et des recettes telle que fixée par l'article L. 2224-1 du code général des collectivités territoriales.

Résumée dans le tableau ci-après pour la période concernée 2002-2007, la situation financière de l'établissement s'avère donc équilibrée par une allocation adaptée des subsides communaux, lesquels sont demeurés, sur ladite période, contenus entre 2,03 M€ et 1,73 M€, étant observé que ce subventionnement limité à 1,73 M€ en 2007 a généré, sur cet exercice considéré isolément, une perte d'exploitation significative, compensée il est vrai par les excédents annuels antérieurs dégagés.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Office municipal de tourisme de La Grande Motte

€	2002	2003	2004	2005	2006	2007
résultat d'exploitation (hors subventions et autres produits - c/75)	- 1 964 719	- 1 826 464	- 1 947 319	- 1 928 914	- 1 867 495	- 2 151 418
subventions d'exploitation et autres produits (c/75) dont participation mairie (taxe de séjour, équivalent droit de mutation, subvention)	+ 1 954 633 (+ 1 927 450)	+ 1 946 256 (+ 1 927 450)	+ 2 048 836 (+ 2 038 450)	+ 2 052 950 (+ 2 038 450)	+ 2 053 721 (+ 2 038 450)	+ 1 845 690 (+ 1 738 450)
bénéfice ou perte d'exploitation de l'exercice considéré	- 10 086	+ 119 791	+ 101 517	+ 124 035	+ 186 225	- 305 728
résultat d'investissement de l'exercice considéré	+ 852	- 17 176	+ 31 160	+ 39 978	+ 9 406	- 12 902
résultat global cumulé de clôture	+ 48 803	+ 151 418	+ 267 945	+ 431 959	+ 627 590	+ 321 861
résultat cumulé total de clôture (y compris le résultat du compte annexe du palais des congrès)	- 14 548 (- 63 352)	+ 587 (- 152 006)	+ 173 479 (- 94 466)	+ 351 080 (- 80 878)	+ 588 990 (- 38 599)	+ 271 455 (- 50 406)

2- Les équipements publics communaux gérés conventionnellement par l'office

Partenaire essentiel de la politique municipale en matière de tourisme, l'office municipal de tourisme s'est trouvé assumer, à partir de 1998, l'exploitation du palais des congrès de la station, celle-ci faisant l'objet d'une comptabilité annexe à part entière destinée à appréhender spécifiquement les charges et les produits de fonctionnement de ce service assujetti à la TVA.

C'est essentiellement eu égard au mandat de gestion annuellement renouvelé de cet équipement touristique majeur qu'à partir de 2003, l'office, corollairement aux moyens matériels et humains ainsi mis à sa disposition avec cet équipement, s'est vu assigner un certain nombre d'objectifs généraux de gestion, reconduits chaque année dans le cadre de ladite convention annuelle approuvée par les parties. L'office est ainsi devenu locataire-exploitant délégué du palais des congrès, en contrepartie du paiement d'une redevance annuelle de 60 980 € HT, inchangée à ce jour mais toujours dûment acquittée à la commune sur le budget annexe précité au c/6132 - locations immobilières. Comme il n'est à contrario prévu dans ce mandat de gestion aucune rémunération contractuelle versée par la commune à l'EPIC mandataire, ce contrat n'est pas passé à titre onéreux et n'est donc a priori soumis, ni au code des marchés publics, ni à aucune procédure préalable de publicité et de mise en concurrence.

S'agissant de ce palais des congrès, constitutif d'un véritable établissement « commercial » à l'intérieur de l'office, il ressort cependant du tableau ci-dessus que l'équilibre annuel d'exploitation ne parvient d'ailleurs, compte tenu du loyer acquitté, jamais à être complètement atteint au cours de la période considérée, sans méconnaître pour autant, bien entendu, les contraintes que fait peser sur la politique tarifaire de cet équipement, l'existence d'une forte concurrence d'autres installations similaires sur l'ensemble du littoral méditerranéen. Ce déficit chronique apparaît cependant limité, s'établissant à 50 406 € en 2007 (donc inférieur au loyer annuel de 60 980 € HT) et il n'obère pas significativement le résultat cumulé positif de l'ensemble de l'office municipal de tourisme.

L'activité du palais des congrès fait de surcroît l'objet d'un rapport annuel (avec, s'agissant du rapport 2007, une partie dite « constat » pour le 1^{er} semestre et une partie dite « prévisionnel » pour le second semestre et l'année 2008 : il serait donc également nécessaire d'établir un rapport « complet » indiquant les statistiques réelles sur l'ensemble de chaque année civile). Le palais des congrès accueille ainsi une centaine de manifestations chaque année (congrès, colloques et conventions d'entreprises constituant l'essentiel) représentant 200 jours d'activité et 30 000 à 40 000 personnes accueillies.

Il est à noter enfin qu'à compter de 2008, par délibération du 3 mars 2008, le conseil municipal a décidé dans des conditions conventionnelles similaires mais gratuitement, de confier

aussi en juillet-août la gestion sous mandat du centre culturel et du théâtre de verdure à l'établissement public et ce, pour une première période d'un an.

3- Les obligations procédurales budgétaires

Reprenant les termes de l'article L. 2231-15 du code général des collectivités territoriales, le code du tourisme a fixé, en son article L. 133-8, que « le budget et les comptes de l'office, délibérés par le comité de direction » sont soumis à l'approbation du conseil municipal.

Le contrôle opéré sur deux exercices, 2006 et 2007, montre que les délibérations reprises de l'assemblée communale sont bien intervenues, tant en ce qui concerne les budgets (primitifs et supplémentaires) que les comptes financiers de l'office (dénommés, par analogie avec la commune, comptes administratifs).

En revanche, il y a lieu de relever que l'office ne respecte pas les contraintes fixées par l'article R. 133-15 du code du tourisme (anciennement article R. 2231-45 du code général des collectivités territoriales) lequel dispose que tout budget de l'exercice « n » doit nécessairement, afin de conserver son caractère véritablement prévisionnel, être obligatoirement délibéré avant le 15 novembre de « n - 1 ».

Cette règle est de nature à permettre notamment à l'établissement de soumettre aux instances délibérantes, en temps voulu et donc dès avant le démarrage de la prochaine saison touristique, « le programme annuel de publicité » et le « programme des fêtes et manifestations culturelles et artistiques » (comme le prévoit l'article R. 133-10 4° et 5° du code du tourisme - anciennement article R. 2231-41 du code général des collectivités territoriales). Estimée contraignante par la direction de l'office en raison notamment des incertitudes liées à la programmation des manifestations et à leur organisation matérielle, un effort pourrait être cependant diligenté afin que l'aspect prévisionnel de la préparation budgétaire conserve toute son efficacité, en particulier à l'égard de la collectivité principale.

Ainsi sur la période considérée, les budgets primitifs ont été adoptés bien trop tardivement aux dates ci-après :

- BP 2003 : le 25 mars 2003 ;
- BP 2004 : le 17 mars 2004 ;
- BP 2005 : le 30 mars 2005 ;
- BP 2006 : le 20 mars 2006 ;
- BP 2007 : le 28 mars 2007.

4- L'exercice de la fonction d'ordonnateur

En application de l'article R. 133-13 du code du tourisme et, par renvoi de l'article R. 2221-28 du code général des collectivités territoriales, le directeur de l'office est ordonnateur et a donc seul qualité pour prescrire l'exécution des recettes et des dépenses. Après la période délicate 2005-2007 où les pièces comptables furent parfois diversement paraphées, la situation apparaît avoir été définitivement régularisée dès la prise de fonctions de l'actuelle directrice, laquelle exerce depuis pleinement et de plein droit la fonction d'ordonnateur de toutes les recettes et de toutes les dépenses de l'établissement.

Afin de permettre la continuité des fonctions d'ordonnateur, lors des congés et absences de l'ordonnateur, la chambre ne verrait que des avantages à ce que, conformément à ce que permet l'article R. 2221-29 du code général des collectivités territoriales, la directrice envisage, sous sa responsabilité et sa surveillance, une délégation de signature appropriée.

A l'appui de sa réponse, la directrice a produit la délibération exécutoire du 25 mars 2009 du comité de direction portant approbation des budgets 2009 (principal et annexe) par le comité de direction et, de même que M. Maurice D. dans sa propre réponse, y est soutenu le fait que le vote tardif des budgets de l'office est consécutif, d'une part à l'adoption elle aussi tardive (en mars n+1) des budgets communaux (donc la subvention municipale n'est pas assurée avant cette adoption) et, d'autre part, au fait que les programmes d'animation sont subordonnés aux programmes des tournées, non connus généralement en n-1.

IV- LE PERSONNEL DE L'OFFICE MUNICIPAL DE TOURISME

1- Présentation générale

Etant assujéti, depuis 2003, à l'instruction comptable M4 applicable aux SPIC, l'office municipal de tourisme adjoint, en annexe aux budgets primitifs, un état détaillé complet du personnel en fonctions au regard des postes juridiquement créés par le comité de direction (instruction comptable M4 - Titre III - chapitre 1 - 4-1.3 - les annexes - repris au chapitre 4-1.4 du même titre dans la version actuellement applicable à compter du 1^{er} janvier 2008 avec - en annexe n° 15 un modèle d'état du personnel).

Il en ressort que l'effectif des personnels permanents en CDI de l'office est pratiquement stabilisé à 19 agents sur l'ensemble de la période contrôlée : actuellement, seuls deux agents travaillent à temps partiel, les autres étant employés à temps complet.

Outre la directrice de l'office, l'organigramme de l'office comprend :

- l'administration générale : 8 agents ;
- 3 secteurs fonctionnels ;
- l'accueil et information : 6 agents, dont 1 responsable ;
- la promotion : 2 agents, dont 1 responsable ;
- l'animation : 2 agents, dont 1 responsable.

En tant que de besoin et en saison estivale, l'effectif permanent est nécessairement renforcé grâce au concours de contractuels employés en CDD.

Le palais des congrès emploie quatre agents (rémunérés au titre du budget annexe) dont 3 salariés en CDD et un fonctionnaire territorial détaché par la commune.

L'ensemble des dépenses au chapitre 64 - personnel, s'est établi ainsi sur la période 2002-2007 :

2002	2003	2004	2005	2006	2007	progression 2007/2002
752 732	766 295	806 426	944 696	779 214	831 193	11%

Si l'on excepte la période particulière 2005-2006, ce poste de dépenses apparaît aujourd'hui bien maîtrisé à effectif quasi-constant.

L'ensemble des personnels de l'office constitué en EPIC, à l'exception de la directrice, est de droit privé. Comme il a été dit, tous les agents relèvent nécessairement des dispositions de la convention collective n°3 175 applicable aux organismes de tourisme.

Conformément aux articles 20 et 21 de celle-ci, ils perçoivent donc régulièrement la prime d'ancienneté ainsi qu'une participation de fin d'année.

2- Les recrutements temporaires

Selon les indications données par l'office, les recrutements temporaires ne concernent que les emplois saisonniers portant essentiellement sur la période estivale, principalement juillet et août, avec quelques contrats de plus longue durée portant sur la période de juin à septembre.

Il apparaît que, depuis 2007, ces recrutements temporaires interviennent au terme d'une procédure mieux formalisée, impliquant in fine et après vérification des aptitudes des candidats, l'agrément du président de l'office.

Cet agrément final par le président est au demeurant requis expressément par l'article R. 133-13 du code du tourisme (anciennement article R. 2231-44 du code général des collectivités territoriales) lequel dispose que « dans la limite des emplois prévus au budget, il (le directeur) recrute et licencie le personnel de l'office avec l'agrément du président ».

3- Le remboursement des frais de déplacement

Le remboursement des frais de déplacement des personnels de l'office est effectué, conformément aux articles 17 et 18 de la convention collective n° 3 175 précitée, sur justificatifs et ordres de mission et sur la base des frais réellement exposés par l'agent concerné, dans des conditions, au demeurant raisonnablement maîtrisées au fil des années (9 786 € en 2002, 7 209 € en 2007 au c/6256 - frais de mission) et ce, par les agents eux-mêmes.

V- LES COMMANDES ET ACHATS EFFECTUES PAR L'OFFICE

1- Le cadre réglementaire

Aux termes de la réglementation en vigueur jusqu'en 2005, tout comme aujourd'hui, (dispositions combinées des articles R. 2221-24 et R. 2231-44 du code général des collectivités territoriales, aujourd'hui reprise à l'article R. 133-1 du code du tourisme), les marchés de l'office sont assujettis aux mêmes règles du code des marchés publics que celles applicables aux marchés de la commune.

S'agissant de la période 2002-2007 examinée plus particulièrement, la commande publique de l'office s'est donc trouvée régie, d'abord par le code des marchés 2001 (décret n° 2001-210 du 7 mars 2001), puis par le code des marchés 2004 (décret n° 2004-15 du 7 janvier 2004), enfin par le code des marchés 2006 (décret n° 2006-975 du 1^{er} août 2006) lesquels disposent identiquement, en leur article 1, que tout achat public est, au sens réglementaire, constitutif par définition d'un marché public, c'est-à-dire d'un contrat conclu à titre onéreux pour répondre à un besoin public en matière de travaux, de fournitures ou de services.

Pour toute commande d'un montant inférieur à 4 000 € HT, il a été communément admis dès 2001 que le marché pouvait intervenir sans publicité ni mise en concurrence. Ce seuil a été ensuite réglementairement validé par le décret n° 2 004-1298 du 26 novembre 2004 et repris par l'article 11 du code des marchés publics 2006, lequel précise désormais que les marchés d'un montant égal ou supérieur à 4 000 € HT sont obligatoirement passés sous forme écrite.

De surcroît, l'article R. 133-13 du code du tourisme (anciennement article R. 2231-44 du code général des collectivités territoriales) dispose que « le directeur assure le fonctionnement de l'office dans les conditions prévues notamment aux articles R. 2221-22, R. 2221-24, R. 2221-28 et R. 2221-29 du code général des collectivités territoriales ». Or, l'article R. 2221-24 précise que l'assemblée délibérante peut donner délégation au directeur pour prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés de travaux, de fournitures et de services qui peuvent être passés selon la procédure adaptée.

Les marchés passés en procédure adaptée sont donc, s'agissant notamment de la période examinée régis par le code des marchés 2006, ceux dont le montant estimé est supérieur à 4 000 € HT et inférieur à 210 000 € HT (seuil défini à l'article 26-II-6° du code des marchés 2006 et actuellement ramené à 206 000 € HT).

2- La situation au sein de l'office

L'article 3 du contrat de travail de l'actuelle directrice est par trop général en ce qu'il dispose seulement que « le comité de direction lui donne délégation pour prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés de travaux, fournitures et de services qui peuvent être passés selon la réglementation en cours », sans aucune précision de montant plafond ni référence aux marchés passés selon la procédure adaptée.

A cet égard, et avec sa réponse, la directrice a produit une délibération exécutoire du comité de direction en date du 4 juin 2009 qui, d'une part lui donne désormais délégation pour la passation des marchés publics à concurrence de 20 000 € HT (conformément à la nouvelle réglementation) et, d'autre part, délègue à la responsable de la comptabilité de l'office la suppléance de l'actuelle directrice en cas d'empêchement de celle-ci.

Il en va de même s'agissant de la délibération du 11 avril 2008 (intitulée « d'accréditation de l'ordonnateur ») par laquelle, s'agissant des achats, le comité de direction donne délégation exactement dans les mêmes termes à la directrice, mais sans aucune autre précision en ce qui concerne le montant plafond requis.

A l'examen, il apparaît que les besoins de l'office concernent essentiellement des prestations de fournitures et de services toujours annuellement très inférieures au plafond susmentionné de 210 000 € HT. Une commission d'appel d'offres de plein exercice et constituée conformément au code des marchés n'étant pas nécessaire pour des marchés toujours passés selon une procédure adaptée, l'office dispose seulement d'une commission ad hoc qui procède à un examen détaillé des offres des soumissionnaires et un rapport d'analyse des offres est dûment établi. Chaque marché est en définitive régulièrement attribué par délibération exécutoire du comité de direction.

Sur ce point, il serait donc surtout nécessaire que l'office, par délibération du comité de direction précise la nature et l'étendue de la délégation (fixation des plafonds) dont dispose la directrice en la matière d'une part, en ce qui concerne les achats et commandes pouvant intervenir sur simple facture, donc à partir de bons de commandes établis au niveau de chaque service de l'office et visés sous la responsabilité de la directrice, d'autre part, en ce qui concerne en tant que nécessaire chacune des étapes (préparation, passation, exécution et règlement) des commandes devant faire l'objet d'un marché écrit.

Les commandes récurrentes les plus significatives ont dûment fait l'objet de marchés à bons de commande passés en procédure adaptée et renouvelables trois fois, conformément à la réglementation : ils concernent surtout :

- les dépenses de nettoyage des locaux. Celles-ci se sont ainsi établies ainsi sur la période considérée (en €) :

Dépenses – nettoyage locaux – c/6283	Office municipal du tourisme	Palais des Congrès
2007	15 078	29 135
2006	15 790	29 610
2005	16 931	23 518
2004	16 019	17 029
2003	14 308	11 363
2002	non individualisé	c/683 – autres services extérieurs

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Office municipal de tourisme de La Grande Motte

- les frais de gardiennage. Ceux-ci se sont établis ainsi sur la même période :

Dépenses – frais de gardiennage – c/6282	Office municipal du tourisme	Palais des Congrès
2007	12 901	2 194
2006	10 054	2 343
2005	8 795	3 096
2004	8 165	2 358
2003	11 142	6 439
2002	non individualisé	c/628 – autres services extérieurs

Délibéré à la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon le 5 novembre 2009.

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

Une réponse enregistrée :

- Réponse de Mme PASQUET du 10 décembre 2009

Article L. 243-5 du code des juridictions financières, 4^{ème} alinéa :

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