



Le Président

lettre recommandée avec A.R.

CONFIDENTIEL

Le 16 octobre 2017

Réf. : GR / 17 / 2155

Monsieur le Président,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives arrêtées par la chambre régionale des comptes sur le contrôle des comptes et de la gestion de l'association Hautes-Pyrénées Tourisme Environnement (HPTE).

Il est accompagné des réponses reçues à la chambre dans le délai prévu par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières.

Ce document final est également transmis à l'exécutif de la collectivité territoriale qui a apporté un concours financier à l'organisme contrôlé ou qui détient une partie du capital ou une partie des voix dans ses instances de décision.

Dès la plus proche réunion de leur assemblée, ce rapport peut être publié et communiqué aux tiers dans les conditions fixées par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 modifiée.

Si vous le souhaitez, vous pouvez également transmettre ce rapport et les réponses jointes à votre conseil d'administration.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, vous devez, à réception du rapport d'observations définitives auquel sont jointes les éventuelles réponses reçues, faire connaître à la chambre la date de la plus proche réunion du conseil d'administration. En temps utile, vous communiquerez au greffe l'ordre du jour à l'adresse de courriel suivante : occitanie-greffe@crtc.ccomptes.fr.

En application des dispositions de l'article R. 243-16 du code précité, ce rapport, auquel sont jointes les éventuelles réponses reçues, peut être publié et communiqué aux tiers dès la tenue de la première réunion de l'assemblée délibérante suivant sa réception.

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

André PEZZIARDI

Monsieur Jacques BRUNE
Président de HPTE
11 Rue Gaston Manent
BP 9502
65950 TARBES CEDEX 9



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES REPONSES

ASSOCIATION HAUTES-PYRÉNÉES TOURISME ENVIRONNEMENT (Hautes-Pyrénées)

Exercices 2009 à 2016

Rapport d'observations définitives n° GR/17/2155

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATIONS.....	7
INTRODUCTION.....	8
1. PRÉSENTATION GÉNÉRALE.....	9
1.1. Une association créée par le département.....	9
1.2. Une association largement financée par le département.....	9
1.2.1. Les modifications du calcul de la subvention du département	10
1.2.2. Une reprise de subvention par le département, non enregistrée au compte de résultat en 2015	12
1.3. Un cadre conventionnel imparfait et faiblement respecté	12
1.4. Des subventions octroyées en contrepartie de prestations de service.....	14
1.5. Une situation de conflit d'intérêts.....	15
2. STATUTS ET GOUVERNANCE	16
2.1. Les statuts	16
2.2. Les membres	16
2.3. Les organes décisionnels	18
2.3.1. Un président désigné par le département et un président d'honneur, président du conseil départemental.....	18
2.3.2. Un bureau partiellement privé de ses fonctions.....	19
2.3.3. Le rôle effacé de l'assemblée générale	21
3. UN RECENTRAGE PROGRESSIF SUR LES MISSIONS D'UN COMITÉ DÉPARTEMENTAL DU TOURISME.....	26
3.1. Un repositionnement de l'association opéré en 2007	26
3.2. Tourisme et environnement : le constat d'une perte de synergie	27
3.3. Le retour des missions environnementales au département.....	28
3.4. Tourisme : des choix stratégiques affirmés	29
3.4.1. Une organisation en quatre pôles	30
3.4.2. La communication autour de « produits phares ».....	31
3.4.3. Une commercialisation affichant un fort dynamisme.....	32
3.4.4. Un catalyseur de la structuration touristique du département.....	36
3.4.5. Une stratégie de communication affirmée	38
3.4.6. Des indicateurs multiples	41
4. LES ACHATS.....	42
4.1. L'absence de procédures et une formalisation lacunaire	42
4.2. Une importante proportion d'achats hors marché et sans mise en concurrence préalable.....	43

4.2.1.	Des achats hors marché écrit.....	43
4.2.2.	Le recours fréquent aux mêmes prestataires sans mise en concurrence préalable	44
4.3.	Marchés relatifs à la centrale de réservation : une dérive des dépenses	47
4.3.1.	Le choix préalable d'un assistant à maîtrise d'ouvrage	47
4.3.2.	Un choix non maîtrisé engendrant des surcoûts importants	48
4.4.	Des marchés de communication peu respectueux des principes de la concurrence	48
5.	GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	52
5.1.	Une masse salariale et des effectifs en baisse.....	52
5.2.	Une évolution dynamique du salaire annuel moyen.....	53
5.3.	Le temps de travail et l'absentéisme.....	54
5.4.	Des contrats de travail incomplets et une absence de fiche de poste.....	55
5.5.	Un <i>management</i> informel	55
5.6.	Des modalités de déplacement et de remboursement de frais à encadrer.....	57
6.	QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE ET FIABILITÉ DES COMPTES	57
6.1.	La qualité de l'information financière	57
6.1.1.	Une information financière certifiée, parfois tardivement.....	57
6.1.2.	L'absence de compte rendu financier au département.....	59
6.2.	La fiabilité des comptes	60
6.2.1.	Une fiabilité des comptes globalement satisfaisante	60
6.2.2.	Des éléments à améliorer	61
7.	ANALYSE FINANCIÈRE	62
7.1.	La situation financière	62
7.1.1.	Un chiffre d'affaires et une marge brute portés par le dynamisme de l'activité commerciale	63
7.1.2.	Une valeur ajoutée dégradée du fait de la hausse des services extérieurs ...	64
7.1.3.	Un excédent d'exploitation positif.....	66
7.1.4.	Un résultat positif depuis 2012	67
7.2.	La situation bilancielle.....	69
7.2.1.	Un fonds de roulement net global élevé et en forte hausse.....	70
7.2.2.	Un cycle d'exploitation générant un besoin en fonds de roulement négatif	71
7.2.3.	Une trésorerie abondante	71
GLOSSAIRE.....		73
Réponses aux observations définitives.....		74

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes a examiné la gestion de l'association Hautes-Pyrénées Tourisme Environnement (HPTE) pour les exercices 2009 à 2016. Fondée le 29 mars 1991 à l'initiative du département des Hautes-Pyrénées, HPTE a son siège dans les locaux du conseil départemental à Tarbes. L'association est présidée depuis 2008 par l'actuel vice-président du conseil départemental des Hautes-Pyrénées, et dirigée, depuis 2006, par Mme Isabelle Pélieu.

HPTE dispose d'un budget d'environ 4 M€, alimenté à plus de 85 % par le conseil départemental qui lui attribue près de 60 % de ses subventions en faveur du tourisme, et compte 26 salariés. Son bureau, composé à plus des deux tiers de conseillers départementaux, a essentiellement un rôle de validation des décisions prises par la direction en concertation avec le président, lui-même vice-président du conseil départemental. L'assemblée générale, réunie de manière intermittente et en aval des décisions stratégiques et budgétaires, s'apparente à une chambre d'enregistrement. L'association réunit l'ensemble des critères de la transparence, ce qui est susceptible de placer son président dans une situation de gestionnaire de fait, à laquelle il conviendrait de remédier dans les plus brefs délais en dotant HPTE d'une vraie autonomie de gestion par rapport au département et d'un pouvoir de décision propre.

Le président d'honneur de l'association, membre actif du bureau, qui est en outre président du conseil départemental des Hautes-Pyrénées, est en situation de conflit d'intérêts au sens de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013. S'il a fait part à la chambre de son intention de démissionner de ses fonctions de président d'honneur de l'association, il lui revient, en tant que président de l'exécutif départemental, de s'abstenir de toute intervention dans les rapports qu'entretient le département avec l'association HPTE.

À sa création, HPTE réalisait les missions d'un comité départemental du tourisme auxquelles se sont progressivement agrégées des missions environnementales. En 2014, le pôle environnement de HPTE a été réintégré dans les services du département et l'association s'est alors recentrée sur les missions d'un comité départemental du tourisme. En application du plan *marketing* dont elle s'est dotée en 2007, elle a fait le choix d'une communication ciblée, d'une stratégie de vitrine et d'une commercialisation active de produits « prêts à partir » et « sur mesure ». Si elle a contribué à une meilleure organisation de la filière touristique départementale, notamment en accompagnant les dix pôles touristiques du département dans la définition de leur positionnement stratégique, les résultats de son action sur la notoriété touristique du département restent toutefois difficiles à évaluer.

HPTE a confié à une agence extérieure l'élaboration du plan de communication, support de la promotion touristique du département, en méconnaissance des principes de liberté d'accès à la commande publique. Une part significative des achats a été réalisée sans mise en concurrence ou au terme de mises en concurrence purement formelles. Il en est résulté une forte progression des dépenses de communication, qui a neutralisé les effets positifs de la diminution de la masse salariale observée sur la période due à une baisse des effectifs.

Les comptes de l'association reflètent moins la performance de sa gestion que l'ajustement imparfait de la subvention annuelle versée par le conseil départemental à ses besoins de financement. La chambre relève en particulier que les modalités d'attribution de la subvention du département et les montants versés à ce titre ne sont corrélés ni avec la réduction de périmètre des

missions de HPTE intervenue en 2014, ni avec la qualité de la gestion. Dès lors, la situation financière de l'association est confortable et s'améliore sur la période, générant une trésorerie abondante que l'association fait fructifier en valeurs mobilières de placement. L'association n'a pas d'incitation à une gestion économe, ce dont témoignent sa politique salariale et l'augmentation des dépenses de services extérieurs. Elle ne subit aucun risque de nature financière, compte tenu de son adossement à la collectivité départementale, de sorte que l'augmentation de ses réserves n'a pas de justification, ce qui devrait inciter la collectivité départementale à moduler sa subvention annuelle.

RECOMMANDATIONS

1. Mettre un terme à une situation de conflit d'intérêts en organisant rapidement la cessation de fonctions du président d'honneur de l'association. *Recommandation en cours de mise en œuvre.*
2. Établir et voter un budget avant le début de l'exercice. *Non mise en œuvre.*
3. Revoir la composition des instances dirigeantes de l'association en référence aux dispositions de l'article 132-3 du code du tourisme. *Non mise en œuvre.*
4. Revoir l'organisation des achats de l'association afin d'adopter des pratiques efficaces et régulières, notamment au regard des principes de libre accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures. *Mise en œuvre en cours.*
5. Établir des procédures pour encadrer les déplacements des salariés de l'association et les remboursements afférents. *Totalement mise en œuvre.*

Les recommandations et rappels au respect des lois et règlements formulés ci-dessus ne sont fondés que sur une partie des observations émises par la chambre. Les destinataires du présent rapport sont donc invités à tenir compte des recommandations, mais aussi de l'ensemble des observations détaillées par ailleurs dans le corps du rapport et dans sa synthèse.

INTRODUCTION

Aux termes de l'article L. 211-3 du code des juridictions financières « Par ses contrôles, la chambre régionale des comptes contrôle les comptes et procède à un examen de la gestion. Elle vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et dépenses décrites dans les comptabilités des organismes relevant de sa compétence. Elle s'assure de l'emploi régulier des crédits, fonds et valeurs. L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».

Le contrôle des comptes et de la gestion de l'association Hautes-Pyrénées Tourisme Environnement (HPTE) a été ouvert le 8 novembre 2016 par lettre du président adressée à M. Jacques Brune, président en fonctions.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 1^{er} février 2017.

Lors de sa séance du 24 février 2017, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été transmises à M. Jacques Brune. Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

Après avoir examiné les réponses reçues et entendu les personnes qui avaient sollicité une audition, la chambre, dans sa séance du 5 juillet 2017, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

1. PRÉSENTATION GÉNÉRALE

1.1. Une association créée par le département

L'association HPTE, régie par la loi du 1^{er} juillet 1901, a été fondée le 29 mars 1991 par des élus du conseil général des Hautes-Pyrénées¹. Son siège est situé à Tarbes, dans les locaux du conseil départemental.

Elle est présidée depuis 2008 par M. Jacques Brune, vice-président du conseil départemental des Hautes-Pyrénées et dirigée par Mme Isabelle Pélieu depuis 2006.

Aux termes de l'article 3 de ses statuts, cette association « a pour objet de préparer et mettre en œuvre la politique du tourisme et de l'environnement définie par le conseil général » et elle « contribue à assurer au niveau du département l'élaboration, la promotion et la commercialisation de produits touristiques en collaboration avec les professionnels et les organismes concernés à l'échelon départemental et intercommunal, ainsi qu'avec toute structure locale établie à cet effet. Elle assure également l'instruction technique des dossiers en matière d'environnement et est habilitée à mener des missions techniques sur le terrain ».

Depuis la réintégration, en 2014, des missions environnementales dans les services du département, l'association assume l'intégralité des missions d'un comité départemental du tourisme, telles que définies par les articles L. 132-2² et L. 132-4³ du code du tourisme.

Bénéficiaire de 59 % des subventions départementales consacrées au tourisme sur la période sous revue, elle dispose d'un budget de plus de 4 M€ en moyenne et compte 26 salariés.

HPTE est ainsi positionnée comme acteur central de la politique touristique départementale, sans que cela ait été précisément formalisé dans le cadre d'un schéma d'aménagement touristique départemental. En effet, le département n'a pas élaboré un tel schéma pour exposer ses orientations, en cohérence avec le schéma régional de développement du tourisme et des loisirs, comme le législateur⁴ lui en offre la possibilité.

1.2. Une association largement financée par le département

Les subventions de fonctionnement représentent, sur la période sous revue, entre 86 % et 91 % des produits totaux de l'association, et proviennent quasiment exclusivement du conseil départemental des Hautes-Pyrénées.

Les subventions reçues de la part d'autres financeurs restent en effet marginales : 32 000 € de l'État entre 2009 et 2011⁵ et 13 500 € du département des Pyrénées-Atlantiques⁶.

¹ Devenu depuis conseil départemental des Hautes-Pyrénées.

² « Le comité départemental du tourisme, créé à l'initiative du conseil général, prépare et met en œuvre la politique touristique du département. »

³ « Le conseil départemental confie tout ou partie de la mise en œuvre de la politique du tourisme du département au comité départemental du tourisme qui contribue notamment à assurer l'élaboration, la promotion et la commercialisation de produits touristiques, en collaboration avec les professionnels, les organismes et toute structure locale intéressés à l'échelon départemental et intercommunal. »

⁴ Article L. 132-1 du code du tourisme.

⁵ 5 000 € par an entre 2009 et 2011 au titre de la promotion du label « tourisme et handicap », 10 000 € en 2010 pour le financement d'une étude sur les retombées économiques sur les stations de sports d'hiver, et 7 000 € en 2011 pour le financement d'une étude sur le cyclotourisme.

⁶ Pour le financement de l'étude sur le cyclotourisme.

tableau 1 : Subventions attribuées à HPTE et poids dans le produit total

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Subventions d'exploitation	3 453 453	3 894 763	3 889 880	3 882 500	3 869 000	3 751 599	3 326 800
<i>dont subvention conseil départemental 65</i>	3 448 453	3 879 763	3 877 880	3 869 000	3 869 000	3 751 599	3 326 800
<i>dont subvention Etat</i>	5 000	15 000	12 000				
<i>dont autres subventions</i>				13 500			
Total des produits	3 805 462	4 391 018	4 367 635	4 422 578	4 466 296	4 304 640	3 878 361
Part des subventions en % des produits totaux	91%	89%	89%	88%	87%	87%	86%

Source : CRC

Outre une subvention de fonctionnement annuelle, le conseil départemental octroie également des subventions ponctuelles qui ont financé :

- des recrutements complémentaires (50 k€ en 2009) ;
- le système d'information touristique (SIT) de 2009 à 2011 de 30 k€ ;
- des achats réalisés pour le compte du conseil départemental ;
- une mission complémentaire confiée par le département à HPTE consistant à assurer la promotion et la communication des espaces nordiques des Hautes-Pyrénées (jusqu'à là assurées par l'association départementale des espaces nordiques), moyennant un financement complémentaire de 22 000 €.

1.2.1. Les modifications du calcul de la subvention du département

tableau 2 : Détail des subventions attribuées par le département

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Subventions conseil départemental	3 448 453	3 879 763	3 877 880	3 869 000	3 869 000	3 751 599	3 326 800
<i>dont sub. de fonctionnement</i>	3 387 000	3 869 527	3 868 927	3 869 000	3 869 000	3 869 000	3 326 800
<i>dont sub. SIT</i>	11 453	10 236	8 953				
<i>dont subvention espaces nordiques</i>						22 000	
<i>dont sub. complément 2009 recrutement</i>	50 000						
<i>dont sub. achat pour le compte du CD 65</i>						2 208	
<i>dont reprise sub. personnel intégré au CD 65</i>						- 141 609	

Source : CRC

La subvention de fonctionnement octroyée par le conseil départemental à HPTE est restée stable entre 2010 et 2013, à hauteur de 3,87 M€.

tableau 3 : Décomposition de la subvention (brute et nette) de fonctionnement versée par le département

En €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Subvention de fonctionnement brute	3 387 000	3 869 527	3 868 927	3 869 000	3 869 000	3 869 000	3 326 800	3 160 460
Complément subvention	50 000							
Subvention Espaces Nordiques						22 000		
Reprise subvention personnel environnement intégré au CG						-141 609		
Masse salariale personnel mis à disposition estimative	s.o.	347 527	297 252	297 252	n.c.	152 266	95 929	85 015
Subvention de fonctionnement nette estimative		3 522 000	3 571 675	3 571 748	3 692 810	3 575 125	3 230 871	3 075 445
Subvention de fonctionnement nette après ajustement masse salariale MAD	3 437 000							
Masse salariale personnel mis à disposition réelle	s.o.	347 527	297 252	223 416	175 085	150 761	97 771	84 954
Subvention fonctionnement nette versée	3 437 000	3 522 000	3 571 675	3 645 584	3 693 915	3 598 630	3 229 029	3 075 506

Source : HPTE

La progression de 482 k€ observée entre 2009 et 2010 s'explique par le fait qu'en 2009, la subvention notifiée correspondait à une subvention « nette » des frais de personnel mis à disposition de HPTE par le conseil départemental. En pratique, jusqu'en 2009 inclus, HPTE ne remboursait pas le personnel que le département mettait à sa disposition, et ce dernier minorait la subvention de fonctionnement d'autant.

À compter de 2010, et afin de se mettre en conformité avec les dispositions du décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux⁷, le département a scindé sa notification de subvention en faisant figurer une « subvention brute » et une « subvention nette », qui correspond à la subvention brute dont sont défalquées les charges de personnels mis à disposition, devant faire l'objet d'un remboursement de la part de HPTE. Toutefois, les notifications du département précisent : « afin de simplifier la procédure, ce remboursement sera effectué par un mouvement comptable pour ordre ». Si la totalité du montant de la subvention brute figure en produit de l'association (au compte 74), seul est versé le montant de la subvention nette. Parallèlement, HPTE inscrit en charge le remboursement du personnel mis à disposition, sans que cela ne fasse l'objet d'un flux de trésorerie effectif.

Retraitée de ce changement de méthode, la subvention notifiée est stable de 2009 à 2013.

⁷ Dont l'article 2 II précise : « L'organisme d'accueil rembourse à la collectivité territoriale ou à l'établissement public d'origine la rémunération du fonctionnaire mis à disposition, les cotisations et contributions y afférentes, ainsi que les charges mentionnées au deuxième alinéa du III de l'article 6, dans les conditions qui y sont prévues ».

En 2014, le département a décidé de réintégrer en son sein les missions sur la préservation de l'eau et des territoires. Il a ainsi repris, en septembre 2014, sept agents de HPTE (six salariés de droit privé en CDI et un fonctionnaire) et a notifié une subvention brute en diminution.

En 2015, la subvention a de nouveau décliné pour prendre acte de l'effet en année pleine de la restriction du périmètre des missions de HPTE. Cette baisse s'est poursuivie en 2016 où la subvention s'établit à 3 160 460 €, soit une diminution de 18 % par rapport à 2013.

1.2.2. Une reprise de subvention par le département, non enregistrée au compte de résultat en 2015

En 2015, le département indique avoir effectué une reprise de 334 635 € sur la subvention attribuée à HPTE, correspondant au montant d'une subvention FEDER perçue par l'association dans le cadre d'un programme de coopération transfrontalière. Nonobstant l'attestation produite par le département, le montant de la subvention départementale inscrite dans les comptes annuels 2015 certifiés de l'association s'établit à 3 326 800 €, soit la totalité de la subvention initiale. L'opération de reprise n'a été enregistrée que dans les comptes de tiers de HPTE, sans enregistrement en compte de produits. Cette façon de procéder, qui affecte la lisibilité du compte de résultat, n'a cependant pas fait l'objet d'une observation de la part du commissaire aux comptes.

Elle témoigne de la porosité des trésoreries de l'association et du département.

1.3. Un cadre conventionnel imparfait et faiblement respecté

La loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations⁸ et le décret n° 2001-495 du 6 juin 2001 relatif à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques⁹ imposent la passation de conventions lorsque le montant annuel de la subvention octroyée dépasse 23 000 €.

Cette convention, conformément à l'article 10 de la loi précitée, doit définir « l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée ».

À ce titre, HPTE et le conseil départemental ont conclu, le 2 février 2009 et pour une durée de trois ans, une convention d'objectifs dont l'objet est « de préciser les objectifs et les missions assignées à HPTE ». Elle « détermine les conditions du concours apporté par le conseil général à HPTE et fixe les modalités du contrôle de l'action de cette dernière ».

Parallèlement, HPTE et le conseil départemental ont conclu, entre 2009 et 2014, six conventions de moyens, chacune pour une durée d'un an à compter de leur signature. Ces conventions posent en préambule que « ayant considéré que les buts, actions et projets de HPTE sont conformes à l'intérêt départemental, le conseil général accorde une subvention annuelle de fonctionnement à HPTE pour lui permettre d'exercer les activités définies dans la convention d'objectifs signée entre les deux partenaires ».

⁸ « L'autorité administrative qui attribue une subvention doit, lorsque cette subvention dépasse un seuil défini par décret, conclure une convention avec l'organisme de droit privé qui en bénéficie, définissant l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée » (art. 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000).

⁹ « L'obligation de conclure une convention, prévue par le 3^{ème} alinéa de l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 susvisée, s'applique aux subventions dont le montant annuel dépasse la somme de 23 000 € » (article 1 du décret n° 2001-495 du 6 juin 2001).

Sur la période sous revue, ces conventions présentent un certain nombre de lacunes.

tableau 4 : Conventions d'objectifs et de moyens entre HPTE et le département

Conventions d'objectifs		Conventions de moyens	
Date de signature et période concernée	Contenu de la convention	Date de signature et période concernée	Contenu de la convention
3 ans du 2/02/2009 au 01/02/2012	Rappelle les "missions confiées par le Conseil général à HPTE" (accompagner les acteurs touristiques, promouvoir les Hautes-Pyrénées, dynamiser la commercialisation, préserver la qualité de l'eau et des territoires). Liste les obligations d'HPTE. Prévoit la restitution de la subvention en cas d'utilisation non conforme à l'objet et aux buts d'HPTE.	1 an du 06/02/2009 au 05/02/2010	Montant de la subvention non précisé dans la convention qui renvoie à la délibération du conseil général. Calendrier de versement non indiqué. Liste les mises à disposition de locaux, de moyens informatiques et de personnels (7 ETP)
		1 an du 11/02/2010 au 10/02/2011	Montant subvention non précisé dans la convention qui renvoie à la délibération du conseil général. Calendrier de versement non précisé. Liste les mises à disposition de locaux, de moyens informatiques et de personnels (6 ETP)
		1 an. Pas de date.	Convention non datée et signée du seul Président d'HPTE mais pas de la Présidente du conseil général. Pas d'indication d'envoi au contrôle de légalité. Montant subvention non précisé dans la convention qui renvoie à la délibération du conseil général. Calendrier de versement précisé. Liste les mises à disposition de locaux, de moyens informatiques et de personnels (6 ETP)
1 an (pour l'année civile 2012)	Rappelle les "missions confiées par le Conseil général à HPTE" (idem convention 2009-2011 + "participer à la valorisation des sites et itinéraires de pleine nature" et "assurer la responsabilité fonctionnelle des actions de communication externe du CG 65"). Liste les obligations d'HPTE. Prévoit la restitution de la subvention en cas d'utilisation non conforme à l'objet et aux buts d'HPTE. Ne vise pas la délibération de l'assemblée départementale qui a autorisé la signature de la convention.	1 an du 10 janvier 2012 au 9 janvier 2013	Convention de mise à disposition de locaux à titre gracieux valant subvention indirecte de 71 001€
		1 an du 18 juin 2012 au 17 juin 2013	Montant de la subvention et calendrier de versement précisés. Liste les mises à disposition de locaux, de moyens informatiques et de personnels (5 ETP). Objet de la subvention non précisé: renvoie à une convention d'objectifs non en vigueur depuis février 2012.
	Pas de convention d'objectifs	3 ans du 20 février 2013 au 19 février 2016	Convention de mise à disposition de locaux à titre gracieux valant subvention annuelle indirecte de 72 527€
		1 an du 01 août 2013 au 31 juillet 2014	Montant de la subvention et calendrier de versement précisés. Liste les mises à disposition de locaux, de moyens informatiques et de personnels (3 ETP). Objet de la subvention non précisé: renvoie à une convention d'objectifs non en vigueur depuis février 2012.
19/10/2014	Convention de réintégration d'activités dans les domaines de l'environnement par laquelle il est décidé, à compter du 1er septembre 2014, de réintégrer au sein du conseil général, les activités liées à la préservations de la qualité de l'eau et des territoires (déchets, CATER, SATESE, espaces naturels et environnement et dossiers "Loi sur l'eau". 7 agents d'HPTE (6 salariés de droit privé en CDI et 1 fonctionnaire) intègrent les effectifs départementaux.		
	Pas de conventions d'objectifs	29/10/2014	Montant de la subvention et calendrier de versement précisés. Liste les mises à disposition de locaux, de moyens informatiques et de personnels (3 ETP). Objet de la subvention non précisé: renvoie à une convention d'objectifs non en vigueur depuis février 2012.
		15/12/2014	Avenant à la convention de moyens 2014: subvention complémentaire de 22000€ pour assurer la promotion/communication relatives aux espaces nordiques des Hautes Pyrénées, jusque là assurée par l'association départementale des espaces nordiques
Année civile 2015 (mais signée le 27 août 2015)	Convention d'objectifs et de moyens précisant le programme d'actions de HPTE, les obligations de l'association, le montant de la subvention, les modalités et calendrier de versement, la mise à disposition de locaux, de matériels informatiques et de personnels (2 ETP) et indique les modalités de contrôle.		
Année civile 2016 (mais pas datée et validée par une délibération du CD 65 du 4 novembre 2016)	Convention d'objectifs et de moyens précisant le programme d'actions de HPTE, les obligations de l'association, le montant de la subvention, les modalités et calendrier de versement, la mise à disposition de locaux, de matériels informatiques et de personnels (2 ETP) et indique les modalités de contrôle.		

Ce n'est que depuis le 27 août 2015 que HPTE dispose d'une convention d'objectifs et de moyens précisant à la fois l'objet et le montant de la subvention octroyée.

Malgré les dispositions réglementaires, reprises dans les conventions¹⁰, en pratique, les comptes de résultat, le bilan et le rapport d'activité sont approuvés près d'un an après la clôture de l'exercice auquel ils se rapportent, parfois davantage. HPTE élabore son budget prévisionnel en cours d'année et ne le présente à son assemblée générale qu'en fin d'exercice, voire après la clôture de ce dernier (cf. § 2.3.3) et le compte rendu financier n'est pas élaboré.

Le dossier de demande de subvention exigé par le département à l'appui de la demande de subvention annuelle de l'association est faiblement documenté. Il se borne parfois à un simple échange non formalisé lors d'une réunion entre HPTE et les services du département, où sont décidées conjointement les actions qui seront mises en œuvre par HPTE lors de l'année à venir.

Dès lors, la chambre relève que les dispositions conventionnelles portant sur le subventionnement de l'association n'ont été qu'imparfaitement respectées sur la période sous revue. Le département octroie une subvention chaque année à HPTE alors qu'il n'est pas en capacité de contrôler les conditions d'emploi de la subvention accordée l'année précédente, faute de disposer des éléments relatifs à l'activité de l'exercice écoulé, et alors qu'il n'a pas connaissance du budget prévisionnel pour l'exercice à venir.

1.4. Des subventions octroyées en contrepartie de prestations de service

Aux termes du code du tourisme, un comité départemental du tourisme met en œuvre la politique touristique du département et il est financé à ce titre.

La chambre constate toutefois que certains financements octroyés à HPTE par le département sous forme de subvention ou sous forme de « dotation financière pour mise en œuvre d'action spécifique » ont financé des prestations précisément identifiées et réalisées pour le compte de cette collectivité : système d'information touristique (33,6 k€), mission de promotion / communication des espaces nordiques (auparavant assurée par l'association départementale des espaces nordiques, 22 k€), achats ponctuels (2,7 k€), réalisation d'un éco-topoguide dans le cadre des travaux de la commission départementale des espaces et itinéraires (25 k€).

Ces prestations sont prévues par l'article 4.2 de la convention d'objectifs et de moyens de 2009, intitulé « mise en œuvre d'actions spécifiques pour la collectivité », qui précise que le département « pourra, par lettre de mission, demander à HPTE d'orienter son travail sur une action particulière, dans le cadre des missions énoncées à l'article 3 afin de l'aider dans ses choix d'intervention dans le domaine du tourisme et de l'environnement. Par avenant à la présente convention, le conseil général pourra demander à HPTE un travail spécifique n'entrant pas dans les missions définies par l'article 3 ».

¹⁰ Les conventions indiquent qu'« en cas d'utilisation des sommes versées par le département non conforme à l'objet et aux buts de HPTE, cette dernière devra restituer les sommes en cause après mise en demeure écrite du département ».

Les modalités de contrôle de la collectivité sont précisées comme suit : « HPTE s'engage à tenir informé le conseil départemental de l'utilisation des subventions versées et du déroulement de ses activités. À ce titre HPTE devra fournir :

- les comptes de résultat et le bilan, le rapport du commissaire aux comptes, les rapports d'activités, dans les huit jours suivant l'assemblée générale annuelle ;
- le budget prévisionnel faisant apparaître les financements demandés au conseil général, un mois avant le vote du budget primitif du conseil général ;
- le compte rendu financier conforme à l'arrêté du 11 octobre 2006 pris en application de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ».

Si les montants en jeu sont modestes, pour autant les financements octroyés par le département ne répondent pas à la définition de la subvention posée de longue date par la jurisprudence administrative, et confirmée par la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 qui dispose qu'une subvention doit répondre à une initiative privée, et que la collectivité qui la verse ne doit en attendre aucune contrepartie directe.

Si le code du tourisme prévoit que le comité départemental du tourisme met en œuvre la politique touristique du département, ce doit être en vertu d'une convention d'objectifs déterminant les axes stratégiques. Le département ne peut en revanche se substituer à l'association dans les choix d'actions.

Lorsque l'initiative de l'action appartient à la collectivité, comme c'est le cas en l'espèce, et que cette dernière demande à l'association qu'elle finance de lui fournir une ou plusieurs prestations de service individualisées en contrepartie d'une subvention affectée ou d'une dotation financière spécifique, la chambre souligne que la convention de subventionnement afférente est susceptible d'être requalifiée en marché public.

Dès lors, la chambre demande qu'il soit mis un terme à ce type de convention.

1.5. Une situation de conflit d'intérêts

Les notifications de subvention accordées à HPTE par le département sont toutes, depuis 2012, signées par le président du conseil départemental. Celui-ci vote le budget du conseil départemental et les subventions versées à HPTE. Il préside la commission permanente qui se prononce sur les conventions d'objectifs et de moyens à conclure avec HPTE, sur la base d'un rapport signé par lui¹¹, et a donc une influence effective sur la préparation de la décision. Enfin il signe lesdites conventions.

Le fait que le président du conseil départemental soit aussi président d'honneur de HPTE, membre actif de son bureau, et qu'il ait un lien de filiation direct avec la directrice de cette association, quand bien même celle-ci a été nommée avant qu'il n'accède aux fonctions de président du conseil départemental, est susceptible de lui conférer un intérêt à la fois public et privé dans l'association en le mettant, au moins en apparence, en situation de conflit d'intérêts. La chambre souligne en effet que le conflit d'intérêts est désormais défini par la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 comme « toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction ».

Au sens de la loi, la théorie des apparences prévaut : le seul fait que des interférences avec l'association HPTE puissent paraître influencer l'exercice indépendant du mandat de président du conseil départemental suffit à caractériser un conflit d'intérêts. À l'évidence, telle est bien la situation, ce qui oblige M. Michel Pélieu à se conformer à l'article 2 de la loi du 11 octobre 2013 qui lui prescrit une obligation d'abstention dans ses rapports avec l'association HPTE, même s'il a déjà fait part à la chambre de son intention de démissionner de ses fonctions de président d'honneur de l'association.

¹¹ « Vu le rapport de M. le Président concluant à l'approbation de conventions avec HPTE suite à l'attribution d'une aide brute de 3 869 000 € à cet organisme pour son fonctionnement et de donner délégation à la commission permanente pour autoriser la signature des conventions d'objectifs et de moyens correspondantes » (extrait de la délibération de la commission permanente du 11 mai 2012).

Cette situation est en outre porteuse de risque de nature pénale, notamment au regard de la qualification de prise illégale d'intérêt. La chambre rappelle que le fait, pour un élu, d'intervenir, ne serait-ce que par un avis, et *a fortiori* par une signature, dans la décision d'octroi d'une subvention à une association dans laquelle il a un intérêt personnel, direct ou indirect, peut être, aux yeux d'un juge, de nature à caractériser la prise illégale d'intérêt.

Recommandation

1. Mettre un terme à une situation de conflit d'intérêts en organisant rapidement la cessation de fonctions du président d'honneur de l'association. *Recommandation en cours de mise en œuvre.*

2. STATUTS ET GOUVERNANCE

L'association HPTE dispose de statuts qu'elle ne respecte que partiellement. Il en découle une gouvernance fortement centralisée entre les mains du président et de la directrice et une absence d'autonomie de gestion par rapport au département.

2.1. Les statuts

L'association est dotée de statuts qui ont été modifiés une fois sur la période sous revue, lors de l'assemblée générale extraordinaire du 30 juin 2011. Ces statuts, modifiés à l'unanimité, n'ont cependant fait l'objet d'une déclaration en préfecture que trois ans plus tard, soit le 20 juin 2014.

Conformément aux articles L. 211-18¹² et R. 211-21 du code du tourisme, l'association HPTE fait l'objet, depuis le 16 mars 1998, d'une immatriculation au registre des agents de voyages et autres opérateurs de la vente de voyages et de séjours et remplit les conditions afférentes. La dernière immatriculation en date a été effectuée le 7 juin 2016, avec un effet jusqu'au 7 juin 2019.

2.2. Les membres

Aux termes de l'article 4 de ses statuts, « l'association se compose de trois catégories de membres :

¹² « I.- Les personnes physiques ou morales mentionnées à l'article L. 211-1 sont immatriculées au registre mentionné au premier alinéa de l'article L. 141-3. II.- Afin d'être immatriculées, ces personnes doivent :

a) justifier, à l'égard des clients, d'une garantie financière suffisante, spécialement affectée au remboursement des fonds reçus au titre des forfaits touristiques et de ceux des services énumérés à l'article L. 211-1 qui ne portent pas uniquement sur un transport. Cette garantie doit résulter de l'engagement d'un organisme de garantie collective, d'un établissement de crédit ou d'une entreprise d'assurance établis sur le territoire d'un État membre de la Communauté européenne ou d'un autre État partie à l'accord sur l'espace économique européen ou d'une société de financement. Elle doit couvrir les frais de rapatriement éventuel. Le remboursement peut être remplacé, avec l'accord du client, par la fourniture d'une prestation différente en remplacement de la prestation prévue. Cette prestation différente proposée par l'organisme de garantie financière ne requiert pas, en situation d'urgence, l'accord exprès du client, dès lors que sa mise en œuvre n'entraîne pas une modification substantielle du contrat ;

b) justifier d'une assurance garantissant les conséquences pécuniaires de la responsabilité civile professionnelle. »

- Les membres de droit ayant voix délibérative :
 - le président du conseil général des Hautes-Pyrénées, président d'honneur de l'association ;
 - 16 conseillers généraux désignés par le conseil général pour une durée identique à celle de l'assemblée départementale ;
 - 5 maires ou leurs représentants, n'appartenant pas au conseil général, désignés par celui-ci et représentant les stations de sports d'hiver, le thermalisme, le tourisme vert, l'agrotourisme et les espaces naturels sensibles.
Leur mandat expirera en même temps que celui des conseillers généraux désignés.
 - le président de la chambre de commerce et d'industrie ou son représentant ;
 - le président de la chambre des métiers ou son représentant ;
 - le président de la chambre d'agriculture ou son représentant ;
 - le président de la fédération thermale et climatique des Hautes-Pyrénées ou son représentant ;
Ils sont dispensés de cotisation.

- Les membres d'honneur ayant voix consultative :
 - le préfet des Hautes-Pyrénées ou son représentant ;
 - le délégué régional du tourisme ou son représentant ;
 - le président du comité régional du tourisme de Midi-Pyrénées ou son représentant ;
 - le président de l'union départementale des offices de tourisme et syndicats d'initiative ou son représentant ;
 - le président du Parc national des Pyrénées ou son représentant.
Ils sont dispensés de cotisation.

- Les membres adhérents ayant voix délibérative : pour être membre de l'association, il faut être agréé par le bureau qui statue lors de chacune de ses réunions sur les demandes d'admission présentées. Sont considérés comme membres les adhérents qui sont à jour de leur cotisation à la date de l'assemblée générale. »

HPTE apparaît comme une association « fermée » puisque la qualité de membre adhérent ne s'acquiert que sur agrément du bureau. En pratique, HPTE ne compte aucun membre adhérent, donc aucun cotisant.

Les 16 conseillers départementaux sont désignés par une délibération de l'assemblée plénière du conseil départemental lors de la deuxième session qui suit son renouvellement.

En application de l'article 4 précité, il devrait en être de même pour les cinq maires représentant les filières touristiques¹³. En pratique, cette clause n'a pas été respectée puisque les maires membres de HPTE n'avaient pas fait l'objet d'un renouvellement depuis le 15 avril 2011. Alertée sur ce point par la chambre, HPTE a sollicité le département, qui a désigné cinq maires par une délibération de la commission permanente du 10 février 2017.

¹³ Le conseil départemental désigne depuis 1991 les maires de Caunterets, Capvern, Madiran, Aventignan et Puydarrieux comme membres de HPTE.

L'association comptait ainsi 31 adhérents fin 2016, dont les 22 membres de droit tels que prévus par les statuts, 4 membres consulaires et 5 membres dits d'honneur, dont les 4 prévus par les statuts¹⁴, ainsi que le directeur régional de la DIRECCTE Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées qui s'est substitué au délégué régional du tourisme¹⁵.

En pratique, deux des membres figurent deux fois dans la liste des membres¹⁶ : HPTE ne compte donc pas 31 membres mais 29, parmi lesquels 17 sont issus du conseil départemental et 5 autres sont désignés par lui.

HPTE justifie cette large représentation du département au sein de ses membres en se prévalant des dispositions du code du tourisme relatives aux comités départementaux du tourisme.

L'article L. 132-3 du code du tourisme prévoit en effet que « le conseil départemental fixe le statut, les principes d'organisation et la composition du comité départemental du tourisme. Il comprend notamment des délégués du conseil départemental ainsi que des membres représentant :

- 1° les organismes consulaires et, le cas échéant, les comités d'expansion économique ;
- 2° les offices de tourisme et les syndicats d'initiative ;
- 3° les professions du tourisme, du thermalisme, et des loisirs ;
- 4° les associations de tourisme et de loisirs ;
- 5° les communes touristiques ou leurs groupements et les stations classées de tourisme ;
- 6° le comité régional du tourisme ».

La chambre observe cependant que l'association HPTE ne comprend parmi ses membres ni représentant des professionnels du tourisme, ni association de tourisme et de loisirs, et n'applique donc que partiellement ces dispositions législatives.

La direction de l'association indique en réponse que « cette composition resserrée, qui ne laisse pas la priorité à la revendication d'intérêts catégoriels, a été un gage d'efficacité ».

2.3. Les organes décisionnels

Ce lien organique fort avec le département transparaît également dans la composition et le mode de fonctionnement des organes décisionnels.

2.3.1. Un président désigné par le département et un président d'honneur, président du conseil départemental

Aux termes de l'article 12 des statuts, « le président représente l'association dans tous les actes de la vie civile et est investi de tous pouvoirs à cet effet. Il a notamment qualité pour ester en

¹⁴ Le préfet des Hautes-Pyrénées, le président du comité régional du tourisme, le président de l'union départementale des offices de tourisme et syndicats d'initiative (UDOTSI 65) et le président du Parc national des Pyrénées.

¹⁵ La direction des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi regroupe depuis 2010 les directions ou services de l'État, issus du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et du ministère du travail, de l'emploi et de la santé et intègre à ce titre depuis lors la délégation régionale du tourisme.

¹⁶ M. Jacques Brune, en sa qualité de vice-président du conseil départemental et en sa qualité de président de l'UDOTSI 65, et Mme Nicole Darrieutort en qualité de vice-présidente du conseil départemental et de présidente de la fédération thermique et climatique des Hautes-Pyrénées.

justice au nom de l'association, tant en demande qu'en défense, former tous les appels ou pourvois. Il ne peut transiger qu'avec l'autorisation du bureau. Par ailleurs le président est le mandataire de l'association et a la qualité d'employeur, mais la décision de recruter ou de licencier appartient au bureau ».

Dans les faits, les décisions de recrutement et de licenciement sont majoritairement présentées en bureau mais ne donnent pas lieu à une décision de ce dernier, ni même à une consultation (cf. § 2.3.2). Le président ordonnance les dépenses et assure les paiements, compétence qu'il a en partage avec le trésorier (article 12). Il convoque le bureau (article 11), préside l'assemblée générale (article 13), assisté des membres du bureau, et expose la situation morale de l'association.

Le président dispose donc, aux termes des statuts, de pouvoirs importants. Les articles 9 et 10 des statuts indiquent que le président est élu en même temps que les membres du bureau, par l'assemblée générale. Or, le procès-verbal de l'assemblée générale du 29 avril 2016 mentionne que « Jacques Brune propose d'élire le nouveau bureau et son président. Il précise que jusqu'à ce jour l'assemblée départementale lui a confié la mission de présidence qu'il a acceptée avec grand plaisir ». Il apparaît dès lors que l'élection du bureau au sein de l'assemblée générale est purement formelle et que la désignation du président est décidée en amont par le conseil départemental.

Par ailleurs, l'article 4 des statuts prévoit que le président du conseil départemental est président d'honneur de l'association et, ce faisant, membre du bureau, ce qui souligne la place que le département occupe au sein de la gouvernance de HPTE.

2.3.2. Un bureau partiellement privé de ses fonctions

En l'absence de conseil d'administration, l'association est administrée par un bureau composé d'un président d'honneur, d'un président, de cinq vice-présidents, d'un secrétaire, d'un secrétaire adjoint et d'un trésorier. Quatre de ses dix membres, aux termes de l'article 9 des statuts, sont des conseillers départementaux.

Dans les faits, le bureau a systématiquement été, sur la période sous revue, composé à plus 70 % de conseillers généraux / départementaux, les autres membres étant les maires désignés par le département.

tableau 5 : Poids des conseillers départementaux dans la composition du bureau

Composition du bureau	2009- juin 2011	juin 2011- nov.2014	nov. 2014-avril 2016	depuis avril 2016
Membres du bureau conseillers généraux/ départementaux	9	7	7	7
en % du nombre de membres du bureau	90%	70%	70%	70%

Source : CRC

L'article 10 des statuts précise que « le bureau est élu pour une durée identique à celle de l'assemblée départementale, son élection doit intervenir dans les trois mois qui suivent la mise en place de cette nouvelle assemblée ». Cet article souligne le lien organique existant entre le département et l'association HPTE, le bureau de cette dernière étant l'émanation indirecte de l'assemblée départementale.

L'article 11 des statuts indique que « le bureau se réunit sur convocation de son président ou à la demande de quatre de ses membres élus. La présence de cinq membres élus est nécessaire pour délibérer valablement. Si cette condition n'est pas remplie, le bureau est convoqué de nouveau dans un délai minimum de huit jours et peut alors délibérer dans cette seconde réunion quel que soit le nombre des présents ». Dans les faits deux réunions de bureau¹⁷ se sont tenues en présence de seulement quatre membres sans que cela donne lieu à une deuxième convocation.

Le bureau s'est réuni 11 fois sur les 8 années de la période sous revue, dont 2 fois pour une ouverture de plis et examen des candidatures, 3 fois en réunion préalable à l'assemblée générale et 1 fois dans le prolongement de cette dernière. Les réunions sont brèves, d'une durée comprise entre 30 minutes et 1h30.

Le rôle du bureau n'est pas précisé dans les statuts. En pratique, lui sont présentés essentiellement le plan de communication et les recrutements à venir.

Alors que l'article 11 des statuts précise que « les décisions [du bureau] sont prises à la majorité des suffrages exprimés », dans les faits les décisions prises en bureau ne font pas l'objet de vote. Le bureau se contente d'entériner les propositions présentées par le président et la direction, l'absence d'opposition manifeste valant approbation. L'association confirme que « l'exécutif est le président qui prend les décisions ».

tableau 6 : Activité du bureau sur la période 2009-2016

	Bureau 16 janvier 2009	Bureau 23 janvier 2009	Bureau 2 avril 2009	Bureau 1er octobre 2010	Bureau 14 février 2011	Bureau 12 décembre 2012	Bureau 18 janvier 2013	Bureau 6 mars 2015	Bureau 14 novembre 2014	Bureau 29 avril 2016	Bureau 19 octobre 2016
Nombre de présents	n.c.	n.c.	n.c.	10	9	7	9	7	8	14	10
Nombre de présents indiqués comme membres du bureau	7	7	6	6	7	4	6	5	6	11	6
dont membres réels du bureau	6	6	5	4	6	4	6	5	6	7	6
dont personnes extérieures au bureau	1	1	1	2	1	0	0	0	0	4	0
Personnels d'HPTE	n.c.	n.c.	n.c.	4	2	3	3	2	2	3	2
Autres											2 (CCI et DGA CD65)
Pouvoirs de membres du bureau						1					
Points à l'ordre du jour	Ouverture des plis dans le cadre de la consultation pour l'élaboration du plan de communication touristique	Analyse des offres et choix du candidat pour l'élaboration du plan de communication touristique. Choix de l'agence New Deal qui "fait l'unanimité" (pas de vote).	Présentation par l'agence New Deal du plan de campagne 2009 avec présentation de maquettes. Membres du bureau "acceptent la stratégie proposée" (pas de vote).	Réunion préalable à l'AG avec présentation du rapport d'activités, compte de résultat et bilan 2009, actions et budgets 2010 (pas de vote).	Agence New Deal présente la stratégie de communication hiver 2010/2011	Réunion préalable à l'AG avec présentation du rapport moral, rapport d'activités 2011, budget et actions 2012 (pas de vote)	Gestion des ressources humaines: "le président informe le bureau des recrutements à venir". Le bureau "donne son accord". (pas de vote)	Présentation de la campagne de communication. Pas de question. (pas de vote)	Réunion préalable à l'AG avec présentation du rapport moral, compte de résultat et bilan 2009, actions et budgets 2010 (pas de vote).	Réunion dans le prolongement de l'AG: renouvellement du bureau et validation de deux embauches (pas de vote)	Présentation du projet Pyrénées Trip et validation de deux recrutements (pas de vote)
Durée de la séance	1h15	1h	1h30	n.c.	1h30	1/2h	1h	1h	1h	n.c.	1h

Source : CRC

¹⁷ Octobre 2010 et décembre 2012.

Au total, le bureau, composé à plus des deux tiers de conseillers départementaux, se réunit peu et essentiellement un rôle de validation des décisions prises par la direction en concertation avec le président.

2.3.3. Le rôle effacé de l'assemblée générale

2.3.3.1. Une assemblée générale réunie de manière intermittente

D'après les statuts, « l'assemblée générale ordinaire est constituée par tous les membres de Hautes-Pyrénées Tourisme Environnement. Elle se réunit chaque année avant la fin du mois de septembre et chaque fois qu'elle est convoquée par son président ou sur la demande du tiers de ses membres. [...] Le président, assisté des membres du bureau, préside l'assemblée et expose la situation morale de l'association. Le trésorier rend compte de sa gestion et soumet le bilan à l'approbation de l'assemblée. L'assemblée générale approuve les comptes de l'exercice clos, vote le budget de l'exercice suivant, délibère sur les questions inscrites à l'ordre du jour et pourvoit s'il y a lieu au renouvellement des membres du bureau » (article 13).

« Les décisions sont prises à la majorité des voix des membres présents ou représentés à jour de leur cotisation. Chaque membre de l'association peut recevoir un pouvoir en sus du sien. [...] Pour délibérer valablement, l'assemblée générale doit être composée du tiers au moins de ses membres. Si ce quorum n'est pas atteint, il est convoqué une deuxième assemblée générale sur le même ordre du jour à quinze jours d'intervalle. Dans ce cas les délibérations sont valables quel que soit le nombre de présents. Il est établi un procès-verbal des assemblées générales, signé par le président et le secrétaire, conservé au siège de l'association » (article 14).

L'assemblée générale ordinaire s'est réunie six fois sur la période sous revue¹⁸ soit moins d'une fois par an. Aucune assemblée générale n'a été convoquée en 2013 ni en 2015.

2.3.3.2. Le poids déterminant des conseillers départementaux

À l'exception de l'assemblée générale de 2016, le taux de présence est systématiquement inférieur à la moitié des membres de l'association. La chambre observe que sont régulièrement comptabilisés dans les procès-verbaux de l'assemblée générale, comme « membres du conseil d'administration » de HPTE, des personnes n'ayant pas la qualité de membre de l'association aux termes des statuts¹⁹.

¹⁸ Le 3 décembre 2009, le 1^{er} octobre 2010, le 30 juin 2011, le 12 décembre 2012, le 14 novembre 2014 et le 29 avril 2016.

¹⁹ Le nombre de présents a ici été calculé en ne comptabilisant que les membres effectifs de HPTE et non l'expert-comptable, le commissaire aux comptes et certains agents présents de HPTE qui sont indûment décomptés dans les PV comme « membres du conseil d'administration de HPTE » alors qu'il n'existe statutairement pas de conseil d'administration, lequel se confond avec l'AG, donc les membres effectifs de l'association autorisés par les statuts.

tableau 7 : Présences en assemblée générale

	AG 2009	AG 2010	AG 2011	AG 2012	AG 2014	AG 2016
Nombre de membres présents	14	12	10	10	12	19
Nombre de représentés	n.c.	n.c.	4	2	1	2
Nombre de pouvoirs	n.c.	n.c.	8	5	3	2
Taux de présence (membres présents + représentés/ total des membres)	45%	39%	45%	39%	42%	68%
Nombre de présents, représentés et pouvoirs avec voix délibérative	12	10	21	16	16	21
dont conseillers départementaux (ou pouvoirs octroyés à des CD)	9	8	17	12	13	17
% de voix du conseil départemental / total des voix délibératives	75%	80%	81%	75%	81%	81%

Source : CRC, d'après les procès-verbaux d'assemblée générale de HPTE

Le poids des voix des représentants du conseil départemental rapporté au total des voix délibératives oscille entre 75 % et 81 % sur toute la période.

2.3.3.3. La validation, souvent sans vote et *a posteriori*, des décisions stratégiques

L'ordre du jour est globalement inchangé sur la période sous revue et porte sur le rapport moral du président, le rapport d'activité, le compte de résultat, le bilan de l'année précédente ainsi que les actions et le budget de l'année en cours.

Le rapport moral et le rapport d'activité sont présentés sans le plus souvent être soumis au vote.

Lorsqu'elle est appelée à se prononcer, quel que soit le sujet, l'assemblée générale approuve à l'unanimité, sans que les procès-verbaux retracent le décompte des votes.

tableau 8 : Activité de l'assemblée générale (2009-2016)

	AG 3 décembre 2009	AG 1er octobre 2010	AG ordinaire 30 juin 2011	AG extraordinaire 30 juin 2011	AG 12 décembre 2012	AG 14 novembre 2014	AG 29 avril 2016
Rapport moral	approbation (unanimité)	pas de vote	pas de vote	sans objet	pas de vote	pas de vote	pas de vote
Rapport d'activité n-1	oui (unanimité)	oui (unanimité)	pas de vote	sans objet	pas de vote	Pas de vote. Les rapports d'activité 2012 et 2013 sont distribués en séance. Seul le rapport 2013 est présenté.	oui (unanimité)
Approbation des comptes et bilan de l'exercice clos	Comptes 2008 présentés par l'expert- comptable (CAC absent et aucune mention de certification des comptes). Approbation (unanimité)	Comptes 2009 présentés par l'expert- comptable puis CAC indique qu'ils sont certifiés. Approbation (unanimité)	Comptes 2010 présentés par l'expert- comptable puis CAC indique qu'ils sont certifiés. Approbation (unanimité)	sans objet	Comptes 2011 présentés par l'expert- comptable. Il est précisé que les comptes sont certifiés par le CAC. Approbation (unanimité)	Comptes 2012 et 2013 présentés par l'expert- comptable puis CAC indique qu'ils sont certifiés. Approbation (unanimité)	Comptes 2014 présentés par l'expert- comptable qui donne lecture de l'avis du CAC, absent (certification sans réserve). Approbation (unanimité)
Budget	Budgets et actions 2009 approuvés (unanimité) sur la base d'un "rapport annexe" non fourni	Budget 2010 présenté de manière sommaire (6 lignes de produits, 4 lignes de charges). Approbation (unanimité)	Pas de vote. Budget 2011 présenté de manière sommaire (5 lignes de produits, 4 lignes de charges).	sans objet	Pas de vote. Seules les actions 2012 sont présentées sans budget à l'appui.	Budget 2014 non présenté en séance. Approbation à l'unanimité sur la base d'un document non annexé au PV d'AG.	Budget 2016 non présenté en séance. Approbation à l'unanimité sur la base d'un document non annexé au PV d'AG.
Conventions avec le Conseil général /départemental	pas de vote "le CA prend acte et autorise le Président à signer"	non présentées (pas à l'ODJ)	non présentées (pas à l'ODJ)		non présentées (pas à l'ODJ)	non présentées (pas à l'ODJ)	non présentées (pas à l'ODJ)
Autres				Modification des statuts (unanimité)		Renouvellement du CAC (unanimité)	
				Renouvellement du bureau suite renouvellement de l'assemblée départementale de mars 2011 (unanimité)		Renouvellement du bureau suite à nomination d'un nouveau trésorier (unanimité)	Renouvellement du bureau suite renouvellement de l'Assemblée départementale de mars 2015 (unanimité)

Source : CRC, d'après les PV d'AG de HPTE

2.3.3.4. Des crédits engagés en dehors du vote d'un budget

L'article 13 des statuts prévoit que l'assemblée générale approuve, avant le 30 septembre de l'année, le budget de l'exercice suivant. Cette règle n'a cependant jamais été respectée puisque HPTE ne présente à l'assemblée générale que le budget de l'exercice en cours.

Étant donné que les assemblées générales de 2009, 2010, 2012 et 2014 se sont tenues entre début octobre et mi-décembre, le budget de l'année et les actions de l'année en cours n'ont été portés à la connaissance de l'assemblée générale qu'au cours du dernier trimestre de l'exercice concerné. L'assemblée générale ne peut donc que prendre acte des actions déjà engagées. Elle ne se prononce jamais en amont sur les orientations stratégiques de l'association pour l'exercice suivant et sur les moyens à déployer pour mettre en œuvre ces orientations.

De surcroît, le budget n'est pas toujours soumis au vote. Ce fut le cas des budgets 2011 et 2012, présentés respectivement le 30 juin 2011 et le 12 décembre 2012 sans que l'assemblée n'ait été appelée à se prononcer.

Chaque année, HPTE engage donc des dépenses qui n'ont pas été autorisées préalablement par l'assemblée générale, en contradiction avec ses dispositions statutaires.

La chambre demande à HPTE, conformément à ses statuts, d'établir et de faire voter par l'assemblée générale un budget avant le début de l'exercice.

Recommandation

2. Établir et voter un budget avant le début de l'exercice. *Non mise en œuvre.*

L'assemblée générale, réunie de manière intermittente et en aval des décisions stratégiques et budgétaires, peut être qualifiée de chambre d'enregistrement.

Si l'association souligne les efforts d'information qu'elle conduit en direction de ses membres, elle reconnaît un certain nombre de lacunes dans le fonctionnement de ses organes décisionnels (assemblées générales trop tardives, comptes rendus des réunions de bureau et d'assemblée générale trop imprécis et incomplets, budgets prévisionnels non présentés à l'assemblée générale) et s'engage à y remédier.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les membres de l'association HPTE sont aux trois quart des conseillers départementaux ou des maires désignés par le département. La gouvernance de l'association, telle qu'elle découle des statuts et de leur mise en œuvre, est indirectement mais entièrement sous le contrôle du conseil départemental. L'assemblée générale, faute de se prononcer en amont sur les orientations stratégiques et le budget de l'année, avalise les décisions prises par la direction de l'association et son président en liaison directe avec le département, entérinées, pour certaines d'entre elles, une à deux fois par an, par le bureau.

Le Conseil d'État a considéré dans un arrêt du 21 mars 2007²⁰ que « lorsqu'une personne privée est créée à l'initiative d'une personne publique qui en contrôle l'organisation et le

²⁰ Arrêt 281796, Commune de Boulogne-Billancourt.

fonctionnement et qui lui procure l'essentiel de ses ressources, cette personne privée doit être regardée comme transparente ».

Une association est ainsi considérée comme transparente si elle remplit cumulativement les critères suivants :

- création à l'initiative de personnes publiques ;
- objet recouvrant un service public ou une activité d'intérêt général ;
- financement provenant essentiellement de subventions publiques ;
- influence des représentants de la collectivité publique en son sein.

Au cas d'espèce, l'association HPTE, en tant que comité départemental du tourisme, remplit, par construction et en application des dispositions du code du tourisme²¹, les deux premiers des quatre critères précités.

La troisième condition est, dans le cas de HPTE, également remplie puisque ses ressources proviennent à 85 % du conseil départemental.

Pour écarter tout risque de transparence, la composition et les modalités de fonctionnement de HPTE devraient lui permettre de disposer d'une autonomie de gestion effective par rapport au département et d'un pouvoir de décision propre. Le contrôle du conseil départemental ne devrait pas excéder ce qui est prévu par l'article L. 132-6 du code du tourisme à savoir l'examen annuel d'un rapport financier, et ce nonobstant les objectifs assignés dans la convention de subventionnement²².

Or, HPTE est indirectement administrée par le conseil départemental et ne dispose pas de véritable autonomie de gestion par rapport à ce dernier.

Ce contrôle fonctionnel de l'association par le département, conjugué à la liaison originelle, organique et financière qu'entretiennent ces deux organismes, caractérise la transparence de l'association HPTE et est susceptible de placer son président en situation de gestion de fait. Pour

²¹ Article 132-2 : « Le comité départemental du tourisme, créé à l'initiative du conseil général, prépare et met en œuvre la politique touristique du département ». Article 132-3 : « Le conseil départemental fixe le statut, les principes d'organisation et la composition du comité départemental du tourisme ». Article L. 132-4 : « Le conseil départemental confie tout ou partie de la mise en œuvre de la politique du tourisme du département au comité départemental du tourisme qui contribue notamment à assurer l'élaboration, la promotion et la commercialisation de produits touristiques, en collaboration avec les professionnels, les organismes et toute structure locale intéressés à l'échelon départemental et intercommunal ».

²² Cette analyse est corroborée par une réponse parlementaire (publiée JO Sénat du 03/04/1997 en réponse à la question n° 18336) : « la loi n° 92-1341 du 23 décembre 1992, portant répartition des compétences dans le domaine du tourisme, a reconnu au conseil général la compétence de créer un comité départemental du tourisme (art. 6), d'en fixer la nature juridique ainsi que la composition (art. 7), pour exercer des missions bien définies (art. 8). Ces dispositions légales permettent l'établissement d'une organisation départementale du tourisme, placée sous la tutelle du conseil général et chargée de gérer une activité d'intérêt général dans des conditions adaptées aux spécificités de ce secteur, notamment en y associant les différents partenaires publics et privés concernés. Cependant, dans les modalités de mise en œuvre de la loi, la collectivité doit s'attacher à ne pas se placer en situation d'irrégularité au regard des règles relatives à la comptabilité publique et, d'une manière générale, aux dispositions de droit public régissant les collectivités locales. La composition et les modalités de fonctionnement du comité départemental du tourisme doivent être telles que l'organisme départemental du tourisme dispose d'une autonomie de gestion effective, d'un pouvoir de décision propre et de personnels distincts de ceux de l'administration départementale. Si ces conditions sont réunies, le financement exclusivement public de l'organisme ne saurait être constitutif d'une gestion de fait. Le contrôle du conseil général ne doit pas excéder ce qui est prévu à l'article 9 de la loi précitée, à savoir l'examen annuel d'un rapport financier, même si le conseil général a également la faculté de subordonner l'attribution d'une subvention à la fixation d'objectifs généraux, dans le cadre d'une convention particulière. En revanche, il n'appartient pas au conseil général d'administrer directement ou indirectement cet organisme de tourisme, au risque de méconnaître la volonté du législateur et de se mettre en situation d'irrégularité. À cet égard, si la loi prévoit bien la désignation de délégués du conseil général au sein du comité départemental du tourisme, la présence majoritaire de ces délégués dans son conseil d'administration n'est pas souhaitable, sauf à créer une situation juridique de gestion de fait ».

éloigner ce risque, il appartient à l'association de revoir la composition de ses instances dirigeantes en réduisant fortement le poids des conseillers départementaux et en élargissant son recrutement à de nouvelles catégories, notamment en faisant rentrer des représentants des professionnels du tourisme et des associations de tourisme et de loisirs non seulement comme membres de l'association, en application de l'article L. 132-3 du code du tourisme, mais aussi au bureau.

Recommandation

3. Revoir la composition des instances dirigeantes de l'association en référence aux dispositions de l'article 132-3 du code du tourisme. *Non mise en œuvre.*

3. UN RECENTRAGE PROGRESSIF SUR LES MISSIONS D'UN COMITÉ DÉPARTEMENTAL DU TOURISME

À sa création en 1991, HPTE réalisait les missions d'un comité départemental du tourisme, auxquelles se sont progressivement agrégées des missions environnementales.

Au fil des années, et en raison notamment de la technicité croissante des missions environnementales, il a été constaté une perte de synergie entre les missions touristiques et environnementales de HPTE. L'association s'est recentrée sur ses missions touristiques en transférant en 2014 son pôle environnement au Département.

3.1. Un repositionnement de l'association opéré en 2007

En 2007, l'actuelle directrice a amorcé la réorganisation interne et le repositionnement externe de la structure, en s'appuyant sur un prestataire extérieur.

Le bilan dressé en 2007, à l'issue des phases de concertation avec les acteurs, partenaires et collaborateurs, était celui d'une structure appréciée des partenaires institutionnels mais mal connue ou mal comprise des professionnels du tourisme, qui l'appréhendaient comme une émanation du département, peu performante, disposant de gros moyens en regard d'une action peu lisible, non concertée et reposant sur des choix de commercialisation très sélectifs et sujets à critiques. Ils reconnaissaient cependant de bonnes relations individuelles avec les collaborateurs HPTE, une concertation pour la saison d'hiver, la réussite des opérations relatives à l'activité thermale et une aide à l'aménagement performante.

En interne, cette étude relevait un fonctionnement cloisonné entre les différents services de l'association et l'absence de culture commune. Le défaut de performance de l'association était identifié comme relevant de l'absence de ligne directrice et de lacunes en termes d'organisation, d'animation d'équipe et de communication interne.

S'agissant du positionnement externe, l'étude faisait ressortir une dichotomie entre, d'une part, les attentes des professionnels du tourisme du territoire qui souhaitaient que HPTE facilite le contact du client avec tous les socio-professionnels des Hautes-Pyrénées sans discrimination ni sélection et, d'autre part la solution privilégiée par le département qui tendait à conduire les clients vers une offre touristique de qualité.

Au terme du travail d'analyse, l'assemblée générale a validé un scénario qui positionnait HPTE comme acteur majeur dans les domaines du *marketing* et du développement, ce qui impliquait une refonte et un élargissement de la mission de l'association.

HPTE a revu son organisation en cinq pôles avec les objectifs généraux suivants :

- passer d'une approche « promotion - communication » à une approche « *marketing* » prenant en compte plus finement les attentes, les comportements et les processus d'information des clients pour mener des actions de communication plus efficaces ;
- passer d'une approche « aménagement » à une approche « développement » pour adapter l'offre, les sites, les prestations, les produits aux attentes des clients ;
- passer d'une action pour les acteurs à une action avec les acteurs ;
- améliorer les liaisons entre les services tourisme et environnement.

Parallèlement, l'association a défini un plan *marketing* des Hautes-Pyrénées.

3.2. Tourisme et environnement : le constat d'une perte de synergie

Entre 2009 et septembre 2014, les missions de HPTE se sont articulées autour des axes suivants :

- accompagner les acteurs touristiques ;
- promouvoir les Hautes-Pyrénées et dynamiser la commercialisation ;
- participer à la promotion et la valorisation des espaces, sites et itinéraires de pleine nature ;
- préserver la qualité de l'eau et des territoires.

Ces quatre axes sont organisés autour de deux pôles de missions relatives à la promotion du tourisme et à l'environnement.

En matière touristique, les missions se déclinaient de la manière suivante :

- la communication : réalisation de brochures, communication presse (insertions publicitaires, accueil de journalistes), présence dans les salons thématiques, etc. ;
- la commercialisation via une centrale de réservation ;
- le développement et l'accompagnement des acteurs visant à améliorer l'offre touristique du département.

En matière d'environnement, les missions étaient articulées autour des axes suivants :

- l'assistance technique dans le domaine de l'assainissement collectif dans le cadre du SATESE²³ : appui technique de terrain auprès des gestionnaires et suivi des programmes d'études en cours concernant l'évolution des systèmes d'assainissement ;
- l'assistance technique dans le domaine des cours d'eau et des milieux aquatiques :
 - assistance technique à l'entretien des rivières dans le cadre de la CATER²⁴ ;

²³ Service d'assistance technique aux exploitants de stations d'épuration.

²⁴ Cellule d'assistance technique à l'entretien des rivières.

- aide à la rédaction des dossiers « loi sur l'eau »²⁵ ;
- suivi de la qualité de l'eau : la CATER effectue un suivi de la qualité de l'eau pour les contrats de rivière (Gave de Pau et Haut Adour) ;
- la maîtrise des déchets :
 - appui technique aux collectivités et instruction de leurs dossiers dans le cadre du fonds départemental de maîtrise des déchets (FDMD) ;
 - suivi de la base de données SINOE (système d'information et d'observation de l'environnement) ;
 - suivi technique des études de révision et d'évaluation du plan départemental d'élimination des déchets (PDED) et suivi technique de l'étude d'inventaire des décharges sauvages ;
- le suivi et la gestion du plan départemental des itinéraires de promenades et de randonnées (PDIPR) ;
- la gestion partielle (gardiennage des zones de quiétude, signalétique, mise en œuvre des objectifs Natura 2000) de la réserve ornithologique du lac du Puydarrieux ;
- l'instruction des dossiers de demande de subvention FDE (fonds départemental pour l'environnement)²⁶.

Entre les pôles « tourisme » et « environnement », le champ d'action de l'association était donc très large. Si les missions conduites au titre de l'environnement, en faveur de la préservation de la qualité de l'eau et des territoires, pouvaient *a priori* apparaître cohérentes avec la promotion touristique, au quotidien, la technicité accrue des missions environnementales et le caractère administratif de leurs procédures ont progressivement fait diverger les métiers des deux secteurs de HPTE.

3.3. Le retour des missions environnementales au département

Prenant acte du fait que le pôle « environnement » de HPTE ne travaillait que pour le compte du département ou des collectivités locales des Hautes-Pyrénées, sans cohérence avec le domaine du tourisme, l'assemblée départementale a décidé, par délibération du 24 octobre 2014, de « réintégrer au sein du conseil général, les activités liées à la préservation de la qualité de l'eau et des territoires ».

²⁵ Toute personne qui souhaite réaliser un projet ayant un impact direct ou indirect sur le milieu aquatique (cours d'eau, lacs, eaux souterraines, zones inondables, zones humides...) doit constituer un dossier de déclaration ou d'autorisation. Les procédures de déclaration et d'autorisation pour les installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA) auprès des services de la police de l'eau et des milieux aquatiques ont été introduites par la loi sur l'eau du 3 janvier 1992. Ce dispositif juridique est destiné à garantir une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau et des milieux aquatiques. La liste des IOTA soumis à déclaration ou à demande d'autorisation auprès des services de l'État est définie dans une nomenclature au sein du code de l'environnement (art. R. 214-1).

²⁶ 2 dossiers instruits en 2009, pour un montant de 21 167 €, 14 dossiers pour 155 000 € en 2013.

D'autres raisons militaient en outre pour une telle solution :

- s'agissant des déchets, il s'agissait de mutualiser les moyens associatifs et départementaux qui intervenaient dans le même secteur pour créer un pôle « déchets » au sein des services du département ;
- s'agissant de l'assistance technique réalisée au titre de la CATER et du SATESE, le département a, suite aux évolutions réglementaires²⁷, souhaité en reprendre la gestion directe afin de prioriser ses interventions dans ce domaine ;
- en raison des évolutions réglementaires précitées, le conseil départemental a souhaité renforcer sa compétence en matière de rédaction des dossiers « loi sur l'eau » (notamment pour les opérations routières) jusqu'alors assurée par HPTE sans expertise suffisante ;
- enfin en matière d'environnement et d'espaces naturels, le département a souhaité renforcer la cohérence entre la politique qu'il conduit et le financement de diverses actions dont l'expertise technique était assurée par HPTE.

Cette réintégration s'est traduite par la signature, le 29 octobre 2014, d'une « convention de réintégration d'activités dans le domaine de l'environnement », entrant en vigueur de manière rétroactive à compter du 1^{er} septembre 2014.

L'association s'est ainsi, depuis 2014, recentrée sur ses missions touristiques, assurant les fonctions d'un comité départemental du tourisme.

3.4. Tourisme : des choix stratégiques affirmés

L'objet actuel de l'association HPTE correspond aux missions d'un comité départemental du tourisme (CDT) qui, aux termes des articles L. 132-2 et L. 132-4 du code du tourisme, « prépare et met en œuvre la politique touristique du département » et « contribue notamment à assurer l'élaboration, la promotion et la commercialisation de produits touristiques, en collaboration avec les professionnels, les organismes et toute structure locale intéressés à l'échelon départemental et intercommunal ».

Si son organisation est relativement similaire à celle d'un CDT, la mise en œuvre de ses objectifs repose sur des choix stratégiques qui s'inscrivent tous dans une optique *marketing* avec des « efforts dirigés sur la commercialisation »²⁸ pour assurer « la mise en marché de la destination Hautes-Pyrénées ».

²⁷ La loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) du 30 décembre 2006 et son décret d'application du 26 décembre 2007 placent dans le champ concurrentiel les missions d'assistance technique des conseils généraux dans le domaine de l'eau. S'agissant des collectivités urbaines, l'intervention des SATESE est depuis lors subordonnée à la passation de marchés à l'issue d'une procédure de mise en concurrence. Seules les plus petites collectivités rurales (communes dites « éligibles ») peuvent bénéficier, après conventionnement, de certaines prestations d'assistance technique des SATESE et CATER gérés par les départements. En 2012, le SATESE n'avait plus la possibilité d'intervenir que sur 67 stations d'épuration, correspondant à 92 000 équivalents-habitants, soit environ 20 % du parc en capacité, perdant ainsi la vision d'ensemble du fonctionnement épuratoire des stations à l'échelle du département.

²⁸ Extrait des carnets de route du tourisme (p.5), approuvés par le conseil départemental en décembre 2016.

3.4.1. Une organisation en quatre pôles

À ce jour, HPTE est organisée en quatre pôles dont les missions se déclinent de la manière suivante :

- Le « pôle communication » (5 équivalents temps-plein – ETP) a pour mission de « déployer un dispositif de communication cohérent, dont l'objectif est de toucher de manière répétitive les marchés et cibles sélectionnés ». En termes opérationnels il a vocation à :
 - travailler les produits en lien avec le pôle « Boutique » ;
 - définir et mettre en œuvre les actions de communication : définition et gestion des campagnes de communication, réalisation des éditions papier (brochures séjours, guides, cartes touristiques), gestion et animation des sites internet et des réseaux sociaux, production de vidéo et photos pour HPTE et ses partenaires, participation aux salons et à l'organisation d'événements (Tour de France, montée du Géant), relations presse ;
 - apporter conseils et accompagnement aux acteurs sur la communication.

- Le « pôle commercialisation » (dit « la Boutique ») (8,1 ETP) a pour mission de « mettre les offres des Hautes-Pyrénées dans les meilleures conditions commerciales » et notamment de :
 - travailler les produits en lien avec le pôle communication ;
 - accompagner les acteurs locaux et les offices de tourisme sur la production et la mise en marché de produits touristiques ;
 - réaliser la vente en direct et assurer la gestion de la relation client (individuels et groupes) ;
 - développer la présence des Hautes-Pyrénées dans les circuits de vente nationaux et internationaux, notamment via le démarchage des tours opérateurs et voyagistes dans les salons en France et à l'étranger et leur accueil dans les Hautes-Pyrénées.

- Le « pôle développement » (6,5 ETP) a pour mission « d'adapter l'offre touristique des Hautes-Pyrénées aux attentes des clients et des marchés pour renforcer sa compétitivité ». Cette mission se décline de la manière suivante :
 - l'assistance aux porteurs de projets publics et privés (conseils, instruction des dossiers du fonds départemental du tourisme, formation des acteurs via la Web Academy, la tenue d'ateliers *marketing* et la sensibilisation à la *high hospitality* en lien avec la chambre de commerce et d'industrie – CCI) ;
 - mission de conseil pour le département (formulation de propositions au conseil départemental pour adapter les dispositifs de soutien au tourisme et mise à disposition d'un système d'information touristique²⁹) ;
 - l'observation et la veille *marketing* : cette mission était réalisée en lien avec le comité départemental de développement économique (CDDE) jusqu'en janvier 2017, puis a été internalisée avec l'arrivée au sein des effectifs de HPTE au 1^{er} janvier 2017 de l'agent responsable de l'observatoire au sein du CDDE ;
 - accompagnement des territoires dans la définition des stratégies touristiques.

²⁹ Le SIT est une base de données départementale qui recense toute l'offre touristique et permet de la formater sur un standard national pour pouvoir l'échanger et alimenter les différents sites internet.

- Le « pôle ressources » (5 ETP) a pour mission d'assurer l'accueil et de piloter les ressources financières et humaines de l'association³⁰.

En pratique, la frontière entre les missions des pôles communication et commercialisation est parfois ténue avec des actions qui se recoupent, les personnels du pôle communication – dont une partie des missions (création de concepts *marketing*, proposition des campagnes de communication, conception des supports et des visuels, gestion et achat des espaces de communication, etc.) est largement confiée à un prestataire externe (cf. § 3.4.5) – travaillant également dans une optique *marketing* à fin de commercialisation.

3.4.2. La communication autour de « produits phares »

Dès fin 2009, le président de l'association, dans son rapport moral, affichait son intention de « donner plus de clarté aux missions confiées et s'afficher comme une véritable agence de développement touristique » afin de dynamiser l'économie du département, qui, selon lui, repose à plus d'un tiers sur le tourisme et génèrerait 1 Md€ de chiffre d'affaires par an.

Le plan *marketing* des Hautes-Pyrénées a retenu trois éléments pour définir un positionnement :

- les sites naturels remarquables, et de renommée mondiale ;
- l'eau sous toutes ses formes (ludique, thermale, lacs, rivière, neige) ;
- la qualité de l'accueil et les rencontres à taille humaine ».

Selon l'association, la stratégie de vitrine, qui consiste à mettre en avant ce qu'il y a de plus fort aux yeux des clients, des journalistes ou des tour-opérateurs, se traduit par la mise en avant non pas de la destination Hautes-Pyrénées mais :

- en hiver, des stations de ski dont le pouvoir d'attraction est plus fort ;
- en été, des sites à forte notoriété ou à fort pouvoir d'attraction, notamment Gavarnie, le Pic du Midi, Cauterets-Pont d'Espagne et Lourdes ;
- de produits originaux : cabane dans les arbres, yourte, tipi, nuit en refuge, randonnée nocturne, randonnée yoga, etc.

HPTE a par la suite adossé à cette stratégie de vitrine une stratégie dite de « culture intensive » destinée à optimiser les clients sur place en les incitant à circuler pour découvrir plus largement les Hautes-Pyrénées³¹ avec notamment la carte touristique et le guide *Circulez, y'a tout à voir* qui recense l'exhaustivité de l'offre touristique et qui est diffusé à plus de 100 000 exemplaires tous les ans dans les offices de tourisme, les sites de visite et les hébergeurs collectifs.

Pour promouvoir les sites remarquables des Hautes-Pyrénées, HPTE a élaboré – en partenariat avec la province espagnole de Huesca et avec le financement du FEDER – un guide intitulé *Road trip pyrénéen* déclinant divers itinéraires à cheval sur la France et l'Espagne et reliant

³⁰ Accueil, gestion des payes, planning des congés, comptabilité de la Boutique (facturation des clients, encaissement, reversement aux prestataires), gestion budgétaire et comptable, entretien des véhicules, livraison de la documentation dans les offices de tourisme et syndicats d'initiative.

³¹ Avec notamment la carte touristique et le guide *Circulez y'a tout à voir* qui recense l'exhaustivité de l'offre touristique.

ces sites³² afin de conquérir de nouvelles clientèles et « d'optimiser les clientèles sur place en les faisant circuler et en leur donnant des idées pour revenir ». Les sites classés comme « incontournables » par ce guide sont, outre les quatre sites précités, la réserve naturelle du Néouvielle, le canyon d'Anisclo, le canyon d'Ordesa, le Trou du Toro, le col du Tourmalet, le monastère de San Juan de la Peña et le centre de relaxation thermale « Balnéa ».

3.4.3. Une commercialisation affichant un fort dynamisme

3.4.3.1. La commercialisation de produits sur mesure

L'association HPTE s'est positionnée sur un segment commercial qu'elle considère comme le pendant indispensable de son activité de promotion de la destination Hautes-Pyrénées.

D'autres acteurs du territoire assurent cependant la commercialisation de séjours dans les Hautes-Pyrénées. Ainsi, en 2013, la SEM Nouvelles Pyrénées (N'Py) a mis en place le service N'Py RESA, plateforme qui permet à l'internaute de composer et réserver à la carte des séjours sportifs ou de détente complets en montagne, en toute saison, et ce sur un périmètre englobant 9 sites pyrénéens³³, dont la majorité dans les Hautes-Pyrénées. De même le site « Pyrénées réservation » commercialise des séjours au ski sur 13 stations pyrénéennes dont 8 sont situées dans les Hautes-Pyrénées. D'autres sites et agences de voyages commercialisent également des séjours tout compris dans les stations et sites remarquables des Hautes-Pyrénées.

L'activité commerciale de HPTE n'intervient pas dans un secteur où serait constatée une carence d'initiatives privées, mais en complément de l'offre existante. Ce positionnement avait engendré en 2007 les critiques des professionnels du tourisme qui estimaient qu'une telle activité commerciale « n'était pas du ressort de la collectivité » à laquelle HPTE était assimilée. En réponse, HPTE a fait évoluer son positionnement commercial en se spécialisant dans le conseil et la commercialisation de séjours complets, qualitatifs et ajustables³⁴ avec le client.

L'association estime aujourd'hui ne plus faire de concurrence aux autres acteurs, qui ne commercialisent pas de séjours tout compris, ni de séjours « à la carte » mais des prestations sèches (vol / hébergement / forfait de ski / billet d'accès à certains sites touristiques, etc.) en s'adressant à une clientèle « autonome » désirant composer elle-même son séjour.

HPTE affiche une stratégie de niche ciblant une clientèle désirant un accompagnement personnalisé et des produits sur-mesure qui ne seraient fournis par aucun autre prestataire.

Compte tenu de ces éléments, la chambre rappelle que le caractère non lucratif d'une association est susceptible d'être remis en cause dès lors qu'elle concurrence des organismes du secteur lucratif et exerce son activité dans des conditions similaires à celle des entreprises commerciales.

³² Les 4 sites labellisés « Grands sites Midi-Pyrénées » (Pic du Midi, Cauterets-Pont d'Espagne, Gavarnie et Lourdes), 8 cols (Col de Peyresourde, Col de Val Louron-Azet, Col du Tourmalet, Col du Soulor, Col du Pourtalet, Coll de Fadas, Coll de Espina, Col du Portillon), 3 parcs nationaux, 2 réserves naturelles nationales et 13 lacs.

³³ Peyragudes, Piau, Grand Tourmalet, Luz Ardiden, Cauterets, Gourette, La Pierre St Martin, le Pic du Midi et la Rhune.

³⁴ Séjours intégrant le trajet, l'hébergement, la restauration et diverses activités (balnéo, forfait de ski, randonnée) et prestations de services (guides accompagnateurs, moniteurs de ski, etc).

3.4.3.2. Une activité commerciale dynamique

Son activité commerciale place HPTE, selon son président, au premier rang des centrales de réservation départementales françaises³⁵.

Cette activité commerciale se décompose entre celle réalisée par la Boutique de HPTE en propre, et celle réalisée par les points de vente associés, où la vente est effectuée par les offices de tourisme partenaires, mais le « back office » est assuré par HPTE.

L'activité commerciale de la Boutique est réalisée par une centrale de réservation (dite la Boutique), au sein d'un secteur fiscalisé, qui fait l'objet d'une comptabilité distincte de celle du reste de l'association.

L'activité commerciale de la Boutique de HPTE affiche une hausse de 78,3 % sur les ventes individuelles et 30,1 % sur les groupes, soit une hausse globale de 59,1 % entre 2009 et 2015.

Tableau 9 : Chiffre d'affaires généré par la Boutique de HPTE

En €	2009	2015	Évolution en €	Évolution en %
Individuel Hors Pic	379 611	620 498	240 887	63,5 %
Pic du Midi individuel	641 556	1 200 054	558 498	87,1 %
Total individuel	1 021 167	1 820 552	799 385	78,3 %
Groupes Hors Pic	278 314	363 728	85 414	30,7 %
Groupes Pic du Midi	398 626	517 139	118 513	29,7 %
Total groupes	676 940	880 867	203 927	30,1 %
Total chiffre d'affaires Boutique	1 698 107	2 701 419	1 003 312	59,1 %

Source : HPTE

L'activité de vente réalisée pour le Pic du Midi occupe une place prépondérante dans le chiffre d'affaires de la Boutique (1 717 193 € en 2015 soit 63,5 %).

Cette hausse s'est poursuivie en 2016 où le chiffre d'affaires s'est établi à 2,75 M€ pour 5 182 séjours vendus.

tableau 10 : Activité 2016 de la Boutique

2016	Individuels	Groupes	Total
Nombre d'appels	19 658	2 523	22 181
Nombre de contrats réalisés	4 680	502	5 182
Chiffre d'affaires généré	1 952 242 €	799 106 €	2 751 348 €
Montant moyen du contrat réalisé	417 €	1 592 €	531 €
Commission au bénéfice de HPTE			258 340 €
Masse salariale boutique			385 000 €

Source : HPTE

30 % des 22 181 appels reçus par la Boutique ont ainsi donné lieu à la vente d'un séjour.

La commission ainsi générée s'est élevée à près de 260 k€, couvrant environ les deux tiers de la masse salariale de la Boutique.

³⁵ Source : procès-verbal de l'assemblée générale 2012, p.6.

La volume d'affaires de HPTE, qui inclut non seulement celui de la Boutique mais également celui relatif aux ventes réalisées par les offices de tourisme du Val d'Adour, du Louron, du Tourmalet et de Neste Baronnies via la centrale de réservation de HPTE, affiche une progression légèrement plus en retrait, du fait de la diminution des ventes réalisées par les offices de tourisme partenaires.

Tableau 11 : Chiffre d'affaires généré sur la plateforme départementale de réservation HPTE

En €	2009	2015	Évolution en €	Évolution en %
Boutique Indiv	1 021 167	1 820 552	799 385	78,3 %
Boutique Gpes	676 940	880 867	203 927	30,1 %
Total Boutique	1 698 107	2 701 419	1 003 312	59,1 %
Points de vente Indiv	552 466	457 827	-94 639	-17,1 %
Points de vente Groupes	0	0	0	0,0 %
Total Points de vente	552 466	457 827	-94 639	-17,1 %
Total chiffre d'affaires HPTE	2 250 573	3 159 246	908 673	40,4 %

Source : HPTE

La commission pratiquée par HPTE varie de 5 à 15 % selon la nature de la prestation vendue et de l'apporteur d'affaire³⁶. Le taux de commission moyen pratiqué par HPTE s'établit à 8 % en 2015, soit un taux dans la moyenne basse de ceux pratiqués dans le secteur commercial concurrentiel.

3.4.3.3. L'activité de régisseur pour le Pic du Midi

Depuis juin 2001, le Pic du Midi sous-traite la vente de ses produits « nuit », « soirée » et « groupe » à HPTE qu'il rémunère par le biais d'une commission perçue sur le prix public des ventes réalisées. Cette activité représente 58 % du volume d'affaires de HPTE.

tableau 12 : Décomposition du chiffres d'affaires généré en 2015

	Chiffre d'affaires	Part du CA
CA HPTE Hors Pic du Midi	1 258 783	42 %
CA Pic du Midi	1 732 514	58 %
Total	2 991 296	

Source : CRC

HPTE exerce cette activité en vertu d'une convention de mandat qu'elle a signée avec le syndicat mixte pour la valorisation touristique du Pic du Midi (SMVPM) et sa régie d'exploitation touristique, aux termes de laquelle la régie du Pic du Midi (RPM) « externalise son activité de réservation auprès de HPTE » (article 1). Cette activité de réservation vise à « accueillir, informer et vendre aux clients tous produits de la régie du Pic du Midi, et notamment les prestations de groupe et individuelles (journées, soirées, nuits, restauration, etc.), sans que cela interdise à la RPM de vendre en direct si nécessaire. HPTE assure non seulement la constitution du dossier de réservation, mais également ses évolutions et la facturation correspondante (article 3). Cette prestation est « rétribuée par une commission de 5 %³⁷ perçue sur la totalité des prestations vendues par HPTE pour le compte de la RPM³⁸ » (article 5).

³⁶ Les commissions pratiquées sont en moyenne de 15 % sur les hébergements (ramenées à 10 % lorsque c'est le prestataire qui apporte le client), 10 % sur la balnéo, 12 % sur les activités sportives, etc.

³⁷ Cette commission était de 3 % jusqu'en 2013.

³⁸ Cette rémunération fait l'objet d'une facturation mensuelle.

En 2015, la commission perçue par HPTE à ce titre s'élevait à 87 k€.

Aux termes de cette convention de mandat, HPTE est un client en compte à paiement différé dans la comptabilité de la RPM.

Si cette convention de mandat, par laquelle le SMVPM confie à HPTE notamment l'encaissement des produits de l'exploitation commerciale du Pic du Midi, est conforme aux dispositions de l'article L. 1611-7-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT)³⁹, elle ne respecte toutefois pas l'intégralité des dispositions de l'article D. 1611-32-3⁴⁰ du même code. En effet, elle ne précise ni le plafond du fonds de caisse permanent que HPTE peut être autorisée à conserver pendant la durée de la convention pour procéder aux remboursements des recettes encaissées à tort, ni les contrôles mis à la charge du mandataire.

En réponse aux observations de la chambre, HPTE s'engage à mettre la convention de mandat en conformité avec la réglementation.

Dans les faits, le mandataire n'effectue pas de contrôle comptable *stricto sensu* de la régie, mais réalise un rapprochement entre l'état mensuel fourni par HPTE et son état des arrivées. Le comptable public de la régie du Pic du Midi effectue un contrôle, mensuel mais non formalisé⁴¹, des impayés.

L'obligation de reddition annuelle des comptes au mandataire, prévue par le CGCT, pourrait être l'occasion d'un dialogue de gestion, sécurisant pour toutes les parties à la convention de mandat, à l'instar de ce qui se pratique entre collectivités et délégataires de service public.

La chambre invite l'association HPTE à revoir la convention de mandat pour la mettre en conformité avec la réglementation.

3.4.3.4. L'organisation de la commercialisation des produits touristiques sur le territoire départemental

HPTE a signé des conventions de partenariat avec différents offices de tourisme du département (Madiran Val d'Adour, du Grand Tourmalet, de Neste Baronnies et du Louron) dont l'objet est de « favoriser la commercialisation de l'ensemble des produits touristiques de la zone » en proposant aux offices de tourisme « d'intégrer la plateforme départementale Citybreak »,

³⁹ « À l'exclusion de toute exécution forcée de leurs créances, les collectivités territoriales et leurs établissements publics peuvent, après avis conforme de leur comptable public et par convention écrite, confier à un organisme public ou privé l'encaissement :
1° Du produit des droits d'accès à des prestations culturelles, sportives et touristiques ; [...] ».

⁴⁰ « Le mandat donné en application de l'article L. 1611-7-1 précise notamment :
1° la nature des opérations sur lesquelles porte le mandat ;
2° la durée du mandat et les conditions de sa résiliation éventuelle ;
3° les pouvoirs de l'organisme mandataire ;
4° lorsque l'organisme mandataire est chargé du remboursement des recettes encaissées à tort, le plafond du fonds de caisse permanent qu'il peut être autorisé à conserver pendant la durée de la convention pour procéder à ces opérations ;
5° la rémunération éventuelle de l'organisme mandataire et ses modalités de règlement par le mandant ;
6° la périodicité ou le montant à partir duquel les sommes encaissées, déduction faite des sommes éventuellement conservées par le mandataire au titre de la reconstitution du fonds de caisse permanent, doivent être reversées au mandant ;
7° les modalités, la périodicité et la date limite de la reddition des comptes de l'exercice ;
8° les contrôles mis à la charge du mandataire, notamment :
- lorsque le mandataire encaisse une recette, les mêmes contrôles que ceux prévus au 1° et, le cas échéant, au 3° de l'article 19 du décret 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique ;
- lorsque le mandataire est chargé du remboursement des recettes encaissées à tort, les mêmes contrôles que ceux prévus aux d et e du 2° du même article du décret susmentionné. »

⁴¹ Par échange de courriels avec la responsable de la comptabilité de HPTE.

moyennant le versement à HPTE d'une commission de 1 % du chiffre d'affaires de l'office de tourisme concerné, destinée à couvrir les frais qu'elle engage à ce titre.

Outre la mise à disposition de l'outil de réservation, ces conventions ont vocation à uniformiser les produits commercialisés. Elles prévoient en effet que « l'office de tourisme aura accès à toute l'offre de produits touristiques saisie par HPTE et autorisée par HPTE à être diffusée par l'office de tourisme ». Si « l'office de tourisme peut compléter ce stock en saisissant directement des prestataires (hébergeurs, activités, transports, etc.) dans la plateforme départementale », l'article 2 de la convention précise qu'« un contrat de mandat devra être passé entre le prestataire et HPTE ». Il est également indiqué qu'« au préalable, HPTE sera informée des différentes actions de démarchage et elle sera associée aux visites des hébergements de manière à en valider le niveau de qualité ». « De même, HPTE informera l'office de tourisme des différentes actions de démarchage qu'elle pourrait mener directement sur le territoire de l'office de tourisme pour recruter de nouveaux prestataires ». Enfin, il est prévu que « les démarches annuelles de renouvellement de la convention auprès des prestataires seront assurées par HPTE ».

Enfin, si « HPTE et l'office de tourisme peuvent réaliser l'un et l'autre l'acte de vente », « dans tous les cas, les contrats de réservation sont conclus entre HPTE et le client, et ils sont soumis aux conditions générales de vente de HPTE ». À ce titre, HPTE fixe dans les conventions de mandat un taux de commission à prélever sur le tarif public des produits touristiques vendus et « seuls pourront être commercialisés par la plateforme départementale les prestataires qui acceptent le versement d'une commission » (article 4.2.). Il est enfin précisé que « HPTE gère le suivi administratif du dossier, une fois la vente effectuée, de sa saisie jusqu'à son aboutissement (envoi de courriers aux clients, édition des contrats, facturation des clients, encaissement, reversement fournisseurs) » (article 2).

Ces conventions participent ainsi de la stratégie de HPTE consistant à ne proposer à la vente qu'un éventail de produits préalablement sélectionnés sur la base de critères de qualité et à assurer des modalités de commercialisation homogènes et maîtrisées. Cette pratique de commercialisation, moyennant versement d'une commission d'un éventail de produits préalablement sélectionnés, s'apparente à celles observées dans le secteur concurrentiel.

3.4.4. Un catalyseur de la structuration touristique du département

Compte tenu du poids du tourisme dans l'économie des Hautes-Pyrénées⁴², le conseil départemental a souhaité que HPTE adopte un positionnement touristique cohérent, destiné à aider les différents acteurs à se mettre « en ordre de marche » pour répondre aux attentes des clients.

Dans un premier temps, HPTE agissait en relai du conseil départemental en participant à l'élaboration et au suivi des conventions de moyens et d'objectifs signées entre le département et certaines instances et associations départementales et régionales œuvrant dans le domaine touristique⁴³.

Concomitamment, elle s'est positionnée en accompagnement individualisé aux porteurs de projets via l'apport de conseils techniques pour l'aménagement des structures touristiques,

⁴² Selon le CD 65, 34 % des revenus du territoire proviendraient de l'activité touristique, soit trois fois plus que la moyenne des départements français. Avec 10 millions de visiteurs chaque année, cette activité générerait 1 milliard de dépenses annuelles, 5 100 emplois et 14,2 millions de nuitées annuelles.

⁴³ Dont le comité départemental handisport, l'association Espaces nordiques des Hautes-Pyrénées, le comité régional du tourisme, l'association Clévacances, l'association des Moulins, les relais des Gîtes de France, l'association des Logis, l'union départementale des offices de tourisme et syndicats d'initiative, la confédération pyrénéenne du tourisme.

l'assistance pour les montages financiers et l'élaboration des demandes de financement, l'appui technique pour intégrer les labels et les réseaux de commercialisation en matière touristique et environnementale. Elle intervenait également en qualité d'instructeur des dossiers de demande de financement au titre du fonds départemental touristique (FDT) pour le compte du département jusque fin 2016⁴⁴. En raison des évolutions législatives, ce dispositif a été remplacé début 2017 par un mécanisme d'appel à projets qui ne permet plus au département d'octroyer des aides pour la rénovation d'hébergements privés. En contrepartie, HPTE a renforcé son rôle de conseil auprès des porteurs de projets en recrutant notamment en 2016 une architecte d'intérieur afin d'accompagner⁴⁵ les projets de rénovation des hébergements ruraux, gîtes et structures hôtelières⁴⁶. HPTE accompagne et conseille également les projets d'équipement en vue de leur labellisation « Tourisme et Handicap ». Elle participe en outre à l'instruction des dossiers examinés par la commission régionale du label précité⁴⁷. Elle participe au même titre au label « Art de vivre ».

Elle a, par la suite (essentiellement à compter de 2009), développé des ateliers de formation gratuits à destination des professionnels du tourisme, qui ont vocation à professionnaliser les acteurs touristiques et à les former notamment aux techniques d'accueil, de *marketing*⁴⁸ et *web marketing*⁴⁹. Elle organise pour cela chaque année une vingtaine de sessions de formation d'une journée ou d'une demi-journée où elle fait intervenir des prestataires extérieurs.

En 2010, elle a élargi son champ d'action avec une opération d'éducation à la montagne consistant à organiser chaque année un séjour gratuit⁵⁰ de trois jours à destination d'environ 800 collégiens haut-pyrénéens. L'objectif affiché est social et éducatif, mais également économique afin de soutenir l'activité des stations de sports d'hiver en créant une nouvelle génération de skieurs⁵¹. L'organisation de cette opération mobilise un salarié de HPTE sur une partie de l'année. Le coût de cette opération est estimé à environ 40 000 € annuels.

Au-delà d'opérations ponctuelles et de l'accompagnement personnalisé aux porteurs de projets touristiques, HPTE est intervenue à compter de 2015 en relais du département pour guider la définition du positionnement de chacun des dix pôles touristiques identifiés par le conseil départemental. Huit de ces pôles⁵² ont été définis et structurés autour de stations ou de sites à forte notoriété, les deux autres englobant le reste du département. HPTE a assuré l'organisation et participé aux comités locaux de pilotage⁵³ de chacun de ces pôles et accompagné la définition de leur stratégie en veillant à ce qu'elle soit cohérente avec l'image des Hautes-Pyrénées véhiculée dans le plan *marketing* de HPTE.

Dès lors, HPTE a contribué à structurer le paysage touristique départemental : les différents acteurs ont été incités à inscrire leur action dans le cadre de la feuille de route et du plan *marketing*

⁴⁴ En 2009, 126 dossiers ont été instruits pour un montant d'aides de 1 596 021 €. En 2015, 55 projets ont été accompagnés par le FDT pour un montant de 978 368 €.

⁴⁵ Via des conseils sur le parti pris architectural, les aménagements et la décoration d'intérieur notamment.

⁴⁶ En 2015, HPTE a accompagné 20 hôtels, 3 établissements de plein air et 20 hébergements locatifs.

⁴⁷ En 2015, elle a visité et apporté ses conseils à 40 sites. 10 labels ont été obtenus en 2015 dans les Hautes-Pyrénées (7 renouvellements et 3 nouveaux).

⁴⁸ En 2015, 12 ateliers ont été organisés avec 157 participants représentant 83 acteurs touristiques.

⁴⁹ Ateliers de formation-action dans le domaine du *webmarketing* et des réseaux sociaux. En 2015, 14 ateliers de ce type ont été organisés (203 participants, 64 acteurs touristiques).

⁵⁰ La gratuité est permise grâce à différents partenariats sollicités chaque année par HPTE : les stations de ski offrent les forfaits, les loueurs de matériels mettent gratuitement les skis à disposition, les écoles de ski offrent 6 heures de cours, le département prend en charge le transport, etc.

⁵¹ Parmi les 5 115 élèves bénéficiaires de cette opération entre 2010 et 2016, 54 % étaient débutants.

⁵² Ces pôles sont 1) la vallée du Louron-Peyragudes/ 2) la vallée de Saint-Lary - Néouvielle/ 3) Tourmalet - Pic du Midi/ 4) Luz-Pays Toy/ 5) Gavarnie/ 6) Cauterets Pont d'Espagne/ 7) Argelès - Val d'Azun/ 8) Lourdes/ 9) Vallée de l'Adour - Tarbes/ 10) Coteaux - Nestes - Baronnies - Barousse.

⁵³ Où sont représentés les acteurs touristiques publics et privés du territoire concerné.

de HPTE, et à l'issue des réunions de pôles de décembre 2016, dans les « carnets de route du tourisme dans les Hautes-Pyrénées ». Le département a adjoint à cette incitation un volet financier, en revoyant fin 2016 le mécanisme d'instruction et d'attribution des aides au titre du fonds départemental touristique. À l'ancien dispositif du FDT est en effet substitué celui de l'appel à projets qui prescrit le respect de la stratégie touristique du pôle dont la définition a été accompagnée par le département en conférant aux comités de pilotage des pôles un rôle de validation préalable et en imposant l'association HPTE en amont de toute conception de projets⁵⁴.

3.4.5. Une stratégie de communication affirmée

HPTE dépense chaque année plus de 2 M€ en matière de communication. Ces dépenses correspondent pour l'essentiel, outre les charges de personnel, aux honoraires de conseil et aux frais techniques pour la conception des plans de communication et la création des différents supports de communication (publicité, éditions, etc.), l'achat d'espaces dans les magazines et supports média, les dépenses liées à internet et aux réseaux sociaux, la participation à des salons grand public, la création de supports multimédia (photos, vidéos), l'organisation ou la participation à des événements presse, aux frais engagés au titre des relations presse (recours à différents attachés de presse, accueil de journalistes) et au titre de l'accueil des tours opérateurs afin de leur faire découvrir les Hautes-Pyrénées.

À ces actions de communication classiques viennent s'ajouter certaines opérations ciblées.

3.4.5.1. Les contrats de *sponsoring*

Entre 2009 et 2015, HPTE a versé 110 k€ au titre de ses actions de *sponsoring* aux bénéficiaires suivants :

tableau 13 :Dépenses de *sponsoring* engagées par HPTE

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Frais sponsoring	14 000	7 000	-	29 900	29 900	30 000	3 000
Bénéficiaires	Snow-boarders	Snow-boarders		SASP LT 65 /TPR	SASP LT 65 /TPR	SASP LT 65 /TPR	The Pilgreens

Source : CRC

Les sommes versées en 2009 et 2010 concernent des *snow-boarders* renommés qui ont signé un contrat de partenariat avec HPTE, au terme duquel, en contrepartie d'une somme forfaitaire de 3 500 €, ils s'engagent à « véhiculer l'image des Hautes-Pyrénées lors de leurs déplacements et intervention publiques » et permettent à HPTE d'utiliser leur image pour ses actions de communication et de promotion.

⁵⁴ « Le département crée un nouveau dispositif pour encourager et soutenir le développement d'une offre touristique de qualité adaptée aux attentes des clients et des marchés pour renforcer l'attractivité et la compétitivité des Hautes-Pyrénées. Pour assurer son efficacité et orienter prioritairement les aides sur les projets générateurs de richesses et d'emplois, le département [HPTE] a préalablement accompagné la définition des stratégies touristiques locales à l'échelle de territoires pertinents pour les clients. Des appels à projets sont ensuite lancés pour venir mettre en œuvre ces stratégies. Le département lance deux fois par an un appel à projets pour mettre en œuvre les stratégies de pôles. Avant d'être déposés au département pour solliciter un appui financier, les projets, qu'ils soient portés par une structure publique ou privée, devront impérativement avoir été présentés au comité de pilotage local du pôle touristique concerné. Ceci afin de vérifier la conformité du projet avec la stratégie adoptée par le pôle et la synergie avec les autres projets du pôle. Tout projet qui ne pourra se prévaloir de cette présentation ne sera pas instruit par le département. De même, dans tous les projets, les services du département et ceux de Hautes-Pyrénées Tourisme Environnement devront avoir été associés et impliqués en amont (présentation du projet, cahier des charges, choix des intervenants...) » (source : carnets de route du tourisme dans les Hautes-Pyrénées).

En 2015, HPTE a versé au titre du *sponsoring* 3 000 € à un groupe de trois étudiants de l'IAE de Toulouse (les « Pilgreens ») en soutien à leur projet de promotion des énergies vertes. Le lien avec l'image des Hautes-Pyrénées apparaît ténu. Au demeurant, aucun contrat de *sponsoring* ou de partenariat n'a pu être produit à l'appui de ce paiement.

Entre 2012 et 2014, HPTE a versé environ 30 k€ chaque année au club de rugby de Tarbes (LT 65/Tarbes Pyrénées Rugby), en contrepartie de quoi il s'est engagé « à véhiculer l'image des Hautes-Pyrénées lors de ses déplacements et interventions publiques » tout en autorisant HPTE à utiliser son image pour ses actions de communication et de promotion.

Deux contrats de partenariats ont été établis pour formaliser ces engagements réciproques. Un premier, en date du 30 janvier 2012, prévoit le versement, respectivement dans le courant du premier trimestre 2013 et du premier trimestre 2014, d'une somme de 29 900 € au titre des années 2012 et 2013 et le second, en date du 9 janvier 2014, prévoit le versement en 2014 d'une somme de 30 000 €.

La seule contrepartie à ce financement avancée par HPTE réside dans l'affichage du logo « Be HaPy » (signature des communications de HPTE) sur la tenue des joueurs. L'association n'a cependant pas été en mesure de justifier de l'utilisation de l'image du club de rugby par HPTE.

3.4.5.2. La promotion d'une compagnie aérienne

Depuis 2013, HPTE déploie une campagne de communication ciblant spécifiquement le marché parisien qui représente, selon l'association, un réservoir de clientèle important pour le ski. Cette campagne de communication est axée sur la facilité d'accès des stations pyrénéennes pour les franciliens grâce aux liaisons aériennes et aux navettes aéroport-stations qui rendraient les pistes de ski des Pyrénées plus accessibles de Paris que celles des Alpes (moins de trois heures de porte à porte).

S'appuyant sur un partenariat avec la filiale d'Air France « HOP ! »⁵⁵, HPTE a créé une gamme de produits « courts-séjours » à destination des « CSP + » pour promouvoir les stations pyrénéennes. Ce faisant HPTE communique explicitement sur la marque commerciale HOP ! et apporte donc du trafic à cette compagnie aérienne. En contrepartie elle escompte la conquête d'une clientèle parisienne pour les stations de ski. HPTE a ainsi dépensé 91 447 € en 2015 en frais d'insertion pour sa campagne intitulée HOP ! dans divers magazines à diffusion nationale.

La chambre observe que la compatibilité de ce montage avec la réglementation européenne est incertaine.

La réglementation de l'Union européenne

Les articles 107 et suivants du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) interdisent les aides publiques versées aux « entreprises » dès lors qu'elles sont susceptibles de fausser les règles de la concurrence. Aux termes de la circulaire du Premier ministre du 26 janvier 2006, la notion « d'aide » recouvre l'ensemble des avantages, directs ou indirects, que les collectivités publiques peuvent allouer aux entreprises, notamment sous la forme de subventions.

⁵⁵ La compagnie aérienne HOP ! accorde des vols à tarifs préférentiels à HPTE, qui intègre ces billets dans des séjours packagés comprenant, au choix du client, le transfert vers les stations (avec les navettes du département), l'hébergement, les forfaits remontées mécaniques, la location du matériel, les cours de ski, les entrées balnéo, etc.

Il n'y a pas « d'aide » au sens de ladite réglementation lorsque l'intervention financière de l'autorité publique à l'égard d'une entreprise, que ce soit sous la forme d'une participation à son capital ou sous toute autre forme, telle que l'octroi d'un prêt ou d'une garantie, est effectuée dans des circonstances qui correspondent aux conditions normales du marché. Cette appréciation correspond au critère dit « de l'investisseur privé avisé en économie de marché ».

À l'inverse, si la mesure envisagée est assimilable à une aide d'État, elle est soumise à l'approbation préalable de la Commission européenne à qui elle doit être notifiée avant toute mise en œuvre. Les aides accordées en violation de cette règle procédurale sont réputées illégales.

En outre, en complément de la réglementation générale, le financement des aéroports et des compagnies aériennes est réglementé par des « lignes directrices » adoptées par la Commission européenne pour la première fois en 1994, modifiées en décembre 2005 puis refondues en février 2014.

L'application au cas d'espèce

L'association HPTE finance des campagnes de communication dont le bénéficiaire est une compagnie aérienne, alors que le principal financeur de l'association est le département. En pareil cas, le droit communautaire tend à « neutraliser » la personne morale interposée entre la personne publique et le bénéficiaire final, en considérant l'association comme juridiquement « transparente » (au sens particulier de la réglementation européenne sur les aides d'État), de sorte que les articles 107 et suivants du TFUE sont applicables.

En outre, les lignes directrices relatives au soutien financier aux compagnies aériennes, applicables depuis décembre 2005, n'autorisaient que les aides publiques au démarrage pour l'exploitation de nouvelles lignes au départ d'aéroports régionaux. Les nouvelles lignes directrices, entrées en vigueur le 4 avril 2014, ne modifient pas ce principe mais fixent des conditions de fond plus strictes pour l'attribution de ces aides. Notamment, les dépenses de *marketing* qui pouvaient être prises en compte auparavant ne sont désormais plus autorisées, sauf à respecter le critère de « l'investisseur avisé en économie de marché ».

Dès lors, la chambre souligne l'existence d'un risque financier et juridique résultant de la possible incompatibilité de ces dépenses de communication avec la réglementation européenne sur les « aides d'État ». Elle invite l'association à mettre un terme à ce partenariat dans sa forme actuelle.

3.4.5.3. Une externalisation croissante de la communication départementale

Le département a, sur la période sous revue, régulièrement confié des missions de communication à HPTE.

La convention d'objectifs de 2012 qui lie HPTE au département précisait : « objectif 3.5 : assurer la responsabilité fonctionnelle des actions de communication du conseil général. À ce titre, HPTE contribue à la définition et à l'organisation du travail réalisé par le service communication

du conseil général sur les supports suivants [...] »⁵⁶. Ce faisant, le département a externalisé une large partie de sa communication en la confiant à HPTE, qui intervient en tant que prestataire de service assurant les actions de conseil et de coordination. Cette convention d'objectifs a été la seule signée entre HPTE et le département jusqu'en août 2015.

Depuis 2014, et aux termes d'un avenant à la convention de moyens, le département a également confié à HPTE, pour des motifs d'efficience, les actions de promotion et de communication relatives aux espaces nordiques des Hautes-Pyrénées, jusque-là assurées par l'association des espaces nordiques.

Depuis 2015, les quatre grands sites et HPTE ont mis un budget en commun pour réaliser ensemble un plan de communication. HPTE assure la coordination et la mise en œuvre avec un prestataire extérieur, sélectionné par HPTE en concertation avec les grands sites, et fait valider le plan de communication, le budget prévisionnel et la contribution de chacun. HPTE assure le paiement du prestataire et procède par mémoires de recouvrement auprès des quatre grands sites.

HPTE s'est donc vue confier un champ d'action de plus en plus large en matière de communication.

L'élaboration du plan de communication annuel est assurée par un prestataire extérieur unique sur la période sous revue. L'agence de communication élabore les plans de communication sur la base « du cahier des charges de la consultation » qui reprend le plan *marketing* de HPTE défini en 2007 : HPTE définit les objectifs et les cibles de communication, puis valide les plans de communication de l'agence.

La chambre observe que si cette agence de communication a acquis un poids croissant dans la communication touristique départementale, c'est en méconnaissance des principes de la commande publique (cf. § 4.4).

3.4.6. Des indicateurs multiples

HPTE déploie une série d'indicateurs pour suivre son activité propre notamment en termes de relations presse⁵⁷, de commercialisation⁵⁸, de communication internet et réseaux sociaux⁵⁹.

HPTE met ainsi notamment en avant qu'elle est parvenue à multiplier les retombées presse par 9 entre 2006 et 2015 et que le nombre d'éditions diffusées a été multiplié par 22 et le chiffre d'affaires de la Boutique a été multiplié par 6,5 sur la même période.

En revanche, elle se heurte, comme les comités départementaux du tourisme, à la difficulté de mesurer l'incidence de son action sur la fréquentation touristique dans le département. Elle tente cependant d'appréhender cette fréquentation en suivant le chiffre d'affaires réalisé par les stations de ski, des centres de balnéothérapie, des stations thermales et des grands sites, dont les évolutions sont hétérogènes.

⁵⁶ La délibération de la commission permanente du 11 mai 2012 approuvant la convention de moyens 2012 précise : « dans le cadre d'une mutualisation de moyens et eu égard à sa compétence dans le domaine de la communication, HPTE s'engage à assurer la responsabilité fonctionnelle des actions de communication externe du conseil général en liaison avec l'équipe communication du conseil général ».

⁵⁷ Retombées presse, demandes de journalistes, nombre de dossiers réalisés.

⁵⁸ Nombre d'appels à la Boutique, volume des ventes, chiffre d'affaires, etc.

⁵⁹ Nombre de visiteurs sur les sites, taux d'engagement, nombre de réactions, nombre de partages, etc.

Elle se base également sur les notes de conjonctures réalisées jusqu'en décembre 2016 par l'observatoire du comité départemental de développement économique (CDDE) et depuis janvier 2017 directement par HPTE⁶⁰. Elle travaille actuellement en lien avec un opérateur téléphonique⁶¹ pour obtenir les flux de circulation des abonnés dans le département des Hautes-Pyrénées.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Après s'être réorganisée au début de la période sous revue, l'association a progressivement étendu le champ de son action tant en termes de communication que de commercialisation et d'accompagnement des porteurs de projets. Elle est parvenue à imposer son positionnement et à mobiliser les différents acteurs du territoire pour assurer une mise en œuvre de la politique touristique départementale.

Une part croissante des moyens de fonctionnement octroyés par le département est consacrée à des prestations de communication assurées par des prestataires externes. L'agence de communication prestataire élabore le plan de communication support de promotion touristique du département, faisant office de bras opérationnel de HPTE.

Malgré les indicateurs internes déployés, l'incidence de son action sur la notoriété touristique du département demeure difficilement évaluable.

4. LES ACHATS

L'association HPTE est un pouvoir adjudicateur au sens de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005, en vigueur sur la période de contrôle, et désormais au sens de l'ordonnance du 23 juillet 2015⁶².

4.1. L'absence de procédures et une formalisation lacunaire

Le montant des achats effectués par HPTE, hors achats de prestations par la centrale de réservation, s'élève à environ 2 M€ par an⁶³. Aux termes de l'ordonnance précitée, ces achats sont des marchés⁶⁴. Or, malgré les obligations qui lui incombent en qualité de pouvoir adjudicateur, HPTE ne dispose pas de procédures internes relatives à la passation et au suivi de l'exécution de ces marchés. Il n'existe pas davantage de référent dédié ni même de personne formée dans ce domaine.

⁶⁰ HPTE a intégré dans ses effectifs à compter de cette date l'agent en charge de cet observatoire au CDDE.

⁶¹ Système de « flux vision » développé par Orange.

⁶² « Les pouvoirs adjudicateurs sont :

1° Les personnes morales de droit public ;

2° Les personnes morales de droit privé qui ont été créées pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial, dont :

a) Soit l'activité est financée majoritairement par un pouvoir adjudicateur ;

b) Soit la gestion est soumise à un contrôle par un pouvoir adjudicateur ;

c) Soit l'organe d'administration, de direction ou de surveillance est composé de membres dont plus de la moitié sont désignés par un pouvoir adjudicateur ;

3° Les organismes de droit privé dotés de la personnalité juridique constitués par des pouvoirs adjudicateurs en vue de réaliser certaines activités en commun. »

⁶³ 2 173 k€ en 2015.

⁶⁴ L'article 4 de l'ordonnance 2015-899 définit les marchés comme « les contrats conclus à titre onéreux par un ou plusieurs acheteurs soumis à la présente ordonnance avec un ou plusieurs opérateurs économiques, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services ».

Il en découle un certain nombre de défaillances formelles associées à une méconnaissance de la réglementation en matière de passation et à un suivi lacunaire de l'exécution des marchés.

4.2. Une importante proportion d'achats hors marché et sans mise en concurrence préalable

4.2.1. Des achats hors marché écrit

Sur l'essentiel de la période sous revue, HPTE n'a l'obligation de recourir aux procédures formalisées qu'au-delà d'un seuil fixé à l'article 7 du décret n° 2005-1742 du 30 décembre 2005 fixant les règles applicables aux marchés passés par les pouvoirs adjudicateurs. Ce seuil a oscillé entre 207 000 € HT et 210 000 € HT entre 2005 et 2016⁶⁵.

Aux termes de l'article 10 du décret précité, « au-dessous des seuils de procédure formalisée, les marchés sont passés selon des modalités librement définies par le pouvoir adjudicateur ». Toutefois, l'ordonnance du 6 juin 2005 en son article 6 rappelle que « les marchés et les accords-cadres soumis à la présente ordonnance respectent les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures. Ces principes permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics ».

Ce principe est rappelé en des termes similaires par l'article 1 de l'ordonnance du 23 juillet 2015⁶⁶.

Entre 2009 et 2016, HPTE a passé dix marchés, dont la liste exhaustive s'établit comme suit :

⁶⁵ Ce seuil s'établissait à 209 000 € HT dans la version abrogée du décret au 1^{er} avril 2016 : « I. - Les seuils au-dessus desquels s'appliquent les procédures formalisées sont les suivants : [...] 3° 209 000 € HT pour les marchés de fournitures et de services passés par les pouvoirs adjudicateurs autres que ceux mentionnés au 2° ».

⁶⁶ « Les marchés publics soumis à la présente ordonnance respectent les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures. Ces principes permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics. »

tableau 14 : Liste des 10 marchés passés par l'association entre 2009 et 2016

Date	Objet du marché	Prestataire	Procédure	Montant (en €)
oct-09	Consultation réalisation étude situation du parc départemental hébergements meublés	Contours	MAPA	52 983
mai-10	Définition du plan de communication touristique des Hautes-Pyrénées	New Deal	MAPA	102 856
mai-11	Etude de marché et stratégie marketing opération pour l'activité cyclo sportive	Contours	MAPA	33 966
août-11	Création d'un site Internet (lot 1), d'un site internet mobile (lot 2 non réalisé) et d'une application I-pad (lot 3)	Agence Interactive	MAPA	54 537
août-12	Définition d'une stratégie de relations presse thermal / santé des Hautes-Pyrénées	Audrey Fournier	MAPA	18 700
sept-13	Assistance à maîtrise d'ouvrage dans le projet d'évolution de la plateforme de réservation et de gestion de la relation client	Hubdata	MAPA	38 807
déc-13	Création d'une plateforme de réservation	Visit technology (Citybreak)	MAPA	98 400
mars-14	Réalisation d'un reportage photos de produits du terroir, paysage et savoir faire	Valat	MAPA	21 421
août-15	Réalisation d'une exposition photos de produits du terroir, paysage et savoir faire	Standpub	MAPA	35 076
févr-16	Définition et mise en œuvre d'un plan de communication pour les Hautes-Pyrénées	Kudeta	Appel d'offres	205 200

La proportion d'achats couverte par un marché établi sous forme écrite s'élève ainsi selon les années entre 5 % et 15 %.

4.2.2. Le recours fréquent aux mêmes prestataires sans mise en concurrence préalable

Certains achats, qu'ils aient fait l'objet ou non d'un marché écrit, sont réalisés de manière récurrente auprès d'un seul fournisseur sans mise en concurrence préalable.

4.2.2.1. Fournitures de bureau

Les fournitures de bureau ainsi que les prestations de maintenance pour les copieurs et imprimantes sont systématiquement achetées auprès de la même entreprise, pour des montants de plus de 15 000 € chaque année.

4.2.2.2. Conseils en *marketing*

HPTE a recours aux deux mêmes prestataires (Alcimia et Yukti) pour des conseils en *marketing* et la réalisation d'ateliers de *marketing* et *web marketing* pour des montants

significatifs, oscillant entre 12 k€ et 49 k€ par prestataire et par an, sans mise en concurrence⁶⁷. S'agissant de la société Yukti, cette dernière avait été recrutée en 2007 pour mener l'audit de positionnement de HPTE et est depuis un fournisseur récurrent de HPTE. Cette société par actions simplifiée à associé unique, créée en 2005, positionnée dans « le secteur d'activité du conseil pour les affaires et autres conseils de gestion » réalise près de la moitié de son chiffre d'affaires avec HPTE. L'associée unique de cette société était anciennement en charge du secteur « recherche et développement » au sein de la société New Deal, également fournisseur de HPTE.

4.2.2.3. Expertise comptable

Les prestations d'expertise comptable sont assurées par le même cabinet (CSA Expertise pour les prestations comptables et financières) et sa filiale (Info reproduction pour les prestations sociales) sur l'ensemble de la période sous revue sans remise en concurrence pour des montants en augmentation continue (+ 18,4 % pour CSA Expertise).

4.2.2.4. Commissariat aux comptes

Il en est de même pour le commissaire aux comptes dont la décision de renouvellement, au terme de sa mission de six ans, a été votée le 14 novembre 2014 par l'assemblée générale de HPTE sans avoir fait l'objet d'une mise en concurrence préalable. Le montant annuel de cette prestation a lui aussi observé une progression sur la période passant de 6 536 € en 2009 à 7 994 € en 2015, soit une hausse de 22,3 %. En réponse HPTE précise que cette augmentation s'explique principalement par « le volume du dossier qui a vu ses produits d'exploitation progresser de 25 % sur la période et le total du bilan de 80 % », ce qui aurait alourdi le contenu de la mission. La chambre relève toutefois que cette évolution du périmètre n'a pas été formalisée, la dernière lettre de mission en vigueur datant du 2 février 2009.

4.2.2.5. Relations presse des stations thermales

Depuis 2012, HPTE rémunère chaque année la même société pour la « définition d'une stratégie de relation presse autour des stations thermales des Hautes-Pyrénées ». HPTE porte en effet, pour le compte du conseil départemental, la définition d'un plan d'action collectif de promotion du thermalisme dans les Hautes-Pyrénées en vertu d'une convention datant de 1994 qui lie la fédération thermique et climatique des Hautes-Pyrénées (FTCHP) et le département. HPTE, agissant « dans le cadre de la convention d'objectifs et de moyens passée avec le conseil général, notamment pour la promotion du thermalisme »⁶⁸ a ensuite passé une convention avec la FTCHP pour la période 2013-2015.

Cette prestation a fait l'objet d'une mise en concurrence en 2012 à l'issue de laquelle la société retenue (par acte d'engagement signé le 19 octobre 2012) pour un montant annuel de 18 500 € et une « durée d'un an éventuellement reconductible deux fois sur ordre spécifique du maître d'ouvrage⁶⁹ ». Malgré l'absence de prolongation expresse du marché, HPTE verse annuellement la somme de 18 500 € à cette société.

⁶⁷ Pour la société Yukti : 46 800 € en 2015, 46 800 € en 2014, 44 312 € en 2013, 34 684 € en 2012. Pour la société Alcimia : 12 420 € en 2015, 12 700 € en 2014, 18 855 € en 2013.

⁶⁸ Extrait de la convention passée entre la FTCHP et HPTE (2013-2015).

⁶⁹ Extrait du règlement de la consultation.

4.2.2.6. Études

HPTE a fait réaliser par la SARL Contours quatre études entre 2010 et 2012 pour un montant global de 156 902 €.

tableau 15 : Études confiées à Contours SARL

En €	Retombées économiques du ski	Etude sur l'offre de meublés dans les HP	Activité cyclo-sportive en Pyrénées Atlantiques et Hautes Pyrénées	Politique touristique départementale
2010	30 318,60	52 982,80	-	
2011	8 347,89	2 563,03	13 586,56	
2012	8 828,84	-	20 379,84	19 894,67
Total des dépenses période	47 495,33	55 545,83	33 966,40	19 894,67
Montant indiqué au marché	pas de marché	52 983,00	33 966,00	pas de marché
Date d'engagement		07/01/2010	09/06/2011	

Source : CRC

Seuls deux marchés ont été passés : un en 2010 relatif à l'étude sur l'offre de meublés dans les Hautes-Pyrénées pour un montant de 52 983 € et un en 2011 relatif à l'activité cyclo-sportive dans les Pyrénées-Atlantiques et Hautes-Pyrénées⁷⁰ pour un montant de 33 966 €.

Ce dernier marché a fait l'objet d'une mise en concurrence préalable via un avis de marché publié au BOAMP le 30 mai 2011 avec une date limite de remise des offres fixée au 20 juin 2011. Malgré ce délai court (trois semaines), six offres ont été reçues. Celle de la société Contours a été retenue sans que HPTE ait été en mesure de produire une analyse des offres étayant son choix.

S'agissant de l'étude relative à l'offre de meublés, la mise en concurrence s'est limitée à l'envoi, le 9 octobre 2009, du cahier des charges à quatre sociétés présélectionnées par HPTE. Le courrier d'accompagnement précisait que les offres devaient parvenir à HPTE avant le 30 octobre, soit trois semaines après. Seule la société Contours, qui a fourni un acte d'engagement en date du 23 octobre 2009, semble avoir répondu. La chambre relève que le délai court de remise des offres ne semble justifié par aucun caractère d'urgence puisque HPTE a finalement signé l'acte d'engagement de Contours le 1^{er} mars 2010, soit quatre mois après la date limite de remise des offres initialement fixée.

S'agissant des études relatives aux retombées économiques du ski et à la politique touristique départementale, ces dernières ont été réalisées hors marché et sans mise en concurrence préalable.

HPTE justifie le recours récurrent à la société Contours sans mise en concurrence par la position de monopole dont bénéficierait cette société en matière de connaissance de l'économie des stations de montagne. HPTE précise ainsi qu'elle a eu recours à ce prestataire sans mise en concurrence pour l'étude relative aux retombées économiques du ski « puisqu'il était le seul à disposer des données utiles et nécessaires à l'étude en question au travers de son "Baromètre Domaines skiables" présent dans les stations de ski des Hautes-Pyrénées ». La chambre relève toutefois que, sauf exclusivité attestée, il est difficile d'affirmer qu'un prestataire dispose seul des

⁷⁰ Marché passé en collaboration avec le département des Pyrénées-Atlantiques.

moyens de répondre à un besoin et que cela ne dispense pas de l'obligation de mise en concurrence. Au cas d'espèce, l'observatoire national des stations de montagne répertorie une liste d'acteurs compétents pour mener une telle étude.

Un écart est relevé entre les montants indiqués dans les offres présentées par Contours et ceux qui sont effectivement facturés à HPTE *in fine*, du fait du remboursement au réel des frais de déplacements du représentant de Contours SARL, en sus du montant de l'étude.

4.3. Marchés relatifs à la centrale de réservation : une dérive des dépenses

4.3.1. Le choix préalable d'un assistant à maîtrise d'ouvrage

En 2012, HPTE a souhaité changer de plateforme de réservation et de gestion de la relation client afin d'opter pour un produit lui permettant de répondre davantage à ses besoins de commercialisation de produits complexes⁷¹.

Elle a souhaité recourir, préalablement au choix d'un prestataire, à un assistant à maîtrise d'ouvrage devant « fournir un accompagnement allant du cadrage de la solution préconisée, jusqu'au déploiement du nouvel outil de réservation et de gestion de la relation client et de l'accompagnement au changement⁷² ».

Elle a, pour ce faire, publié un avis de marché, le 20 septembre 2013, avec une date limite de remise des offres fixée au 4 octobre 2013, pour une prestation qui, au terme du cahier des charges « devra commencer au plus tard le 9 octobre 2013 ». Ces délais de réponse (deux semaines) et de mise en œuvre de la prestation (moins de trois semaines) apparaissent excessivement courts en regard de la complexité de la mission attendue⁷³. Ne figurent de surcroît au dossier de marché, ni l'offre du prestataire retenu, ni les offres d'éventuels autres candidats, ni le rapport d'analyse des offres. Seul l'acte d'engagement du prestataire retenu (Hubdata), signé du 30 septembre 2013 (soit dix jours seulement après la parution de l'avis de marché) a pu être produit.

D'après les termes de l'acte d'engagement, ce marché a été signé « pour une durée ferme de 12 mois à compter de la notification du marché » pour un montant de 32 280 € HT (38 807 € TTC). Le montant versé sur la période d'exécution telle qu'initialement prévue (octobre 2013 - octobre 2014), est conforme à l'acte d'engagement (38 722 € TTC). Toutefois, les prestations se sont poursuivies au-delà de cette période d'exécution, sans avenant de prolongation, engendrant des versements supplémentaires de 20 840 € en 2015 et 12 474 € en 2016. HPTE indique en réponse qu'il avait été prévu dans l'offre du prestataire que le marché se déroulerait d'octobre 2013 à mai 2015, et que c'est par erreur que l'acte d'engagement a prévu une durée ferme d'un an. L'analyse de l'offre du prestataire indique cependant un délai d'exécution du marché d'octobre 2013 à janvier 2014.

Le montant effectivement versé à ce prestataire s'est ainsi établi à 59 k€ de 2012 à 2015 (soit à fin décembre 2015 plus de 150 % du montant du marché initial) et 72 036 € de 2012 à 2016, soit près du double du marché initial. HPTE précise que le déploiement de l'outil de réservation

⁷¹ À savoir des produits sur mesure rassemblant différentes prestations (hébergement, forfait, activité, restauration, etc.).

⁷² Extrait du cahier des charges qui précise les prestations attendues : mise à plat du fonctionnement actuel, analyse précise et détaillée des différents outils de réservation et leur adéquation avec les besoins de HPTE, rédaction du cahier des charges, assistance au choix de la solution de réservation et assistance à la conduite du projet.

⁷³ Voir sur ce point la jurisprudence du TA Lille, 16 mars 2011, n° 1101226, *Société FORNELLS*.

dans toutes ces potentialités a nécessité un accompagnement supplémentaire, ce qui explique les dépenses au-delà du marché. La chambre estime pour sa part que ces dépenses payées au-delà du montant du marché initial sont la conséquence d'une mauvaise appréhension initiale du besoin.

4.3.2. Un choix non maîtrisé engendrant des surcoûts importants

Le 23 décembre 2013, HPTE a publié au BOAMP un avis de marché pour la création d'une plateforme de commercialisation avec une date limite de remise des offres fixée au 17 janvier 2014.

Six candidats ont retiré un dossier, mais deux ont finalement décliné : l'un en raison d'un planning de réponse trop court, l'autre en raison de son incapacité à répondre aux fonctionnalités attendues.

Le rapport d'analyse des offres, détaillé mais peu lisible, ne faisait apparaître ni la pondération des différents critères, ni la note finale. La recommandation en faveur de Citybreak n'est ainsi pas clairement fondée. HPTE a retenu la solution Citybreak du prestataire Visit Technology, considérant qu'il s'agissait de l'offre la plus complète et présentant la meilleure ergonomie. Cette offre était cependant la plus onéreuse, avec un coût de mise en place près de deux fois supérieur aux deux autres candidats et un coût de maintenance supérieur de plus d'un tiers.

Les montants versés sont conformes à l'acte d'engagement⁷⁴ qui indiquait un montant de 98 400 € TTC. Toutefois, les difficultés rencontrées lors de la mise en place de la plateforme de réservation Citybreak et la volonté de déployer l'outil dans toutes ses potentialités ont nécessité un accompagnement plus important que prévu initialement de la part de l'assistance à maîtrise d'ouvrage, pour un montant de 17 820 €, ainsi que le recrutement en CDD d'un agent dédié aux relations avec Visit technology pour la création des passerelles et l'adaptation des paramétrages de l'outil⁷⁵, soit un surcoût de plus de 32 k€.

En réponse aux observations de la chambre, HPTE justifie le choix de la solution la plus onéreuse, et non totalement satisfaisante à ce jour, par le fait qu'un des deux autres concurrents avait présenté une offre ne correspondant pas au cahier des charges et par la fragilité sur le marché du tourisme du troisième concurrent qui a depuis cessé cette activité.

La chambre rappelle que les critères de choix des offres doivent être définis au préalable de manière hiérarchique ou pondérée dans l'avis d'appel public à la concurrence (AAPC) ou le règlement de la consultation. L'analyse des offres doit proposer l'élimination justifiée des offres non conformes, inacceptables, irrégulières ou non inappropriées, et respecter strictement les critères annoncés dans l'AAPC ou dans le règlement de la consultation et être justifiable.

4.4. Des marchés de communication peu respectueux des principes de la concurrence

Fin 2008, HPTE a souhaité procéder à une consultation pour un marché relatif à son plan de communication touristique. Pour ce faire, elle n'a pas effectué de publicité mais a envoyé à huit

⁷⁴ En date du 16 janvier 2014, signé par HPTE le 9 avril de la même année.

⁷⁵ Pour un coût mensuel brut chargé de 2 116,31 € soit un coût de plus de 13 k€ au titre de cette première mission de six mois, laquelle pourrait se transformer en mission à plus long terme.

agences de communication présélectionnées un courrier accompagné d'un cahier des charges succinct et les invitant à présenter une offre avant le 16 janvier 2009 pour une mise en œuvre opérationnelle devant intervenir dès fin janvier 2009.

L'ouverture des plis et la sélection de l'offre ont été effectuées lors de deux séances successives du bureau (16 et 23 janvier 2009). L'agence New Deal a été retenue parmi cinq autres, sans que les raisons de ce choix aient été retranscrites dans un rapport d'analyse. Le compte rendu du bureau indique : « la proposition innovante et décalée fait l'unanimité. Positionnement, photos, slogans et éléments de langage plaisent et sont nettement différenciateurs. Les éléments financiers proposés sont dans une fourchette acceptable à la négociation ». N'ont pu être produits ni l'offre complète de New Deal, ni celles des agences concurrentes. Seuls les supports de présentation des différents concurrents ont pu être produits postérieurement à l'instruction. L'acte d'engagement n'ayant pas été fourni, le montant du marché notifié n'est pas connu. HPTE indique qu'il s'élevait à 86 000 € HT.

Le 6 mai 2010, HPTE a publié au BOAMP un avis de marché en procédure adaptée ayant pour objet « la définition du plan de communication touristique des Hautes-Pyrénées pour l'hiver 2010 et le printemps/été/automne 2011 » avec une date limite de remise des offres fixée au 26 mai 2010 (soit moins de trois semaines plus tard) et une exécution devant débiter au 1^{er} juin 2010.

Malgré la brièveté de ces délais, trois offres ont été reçues. La société New Deal a été retenue sur la base d'une offre mieux-disante, jugée la plus pertinente et présentant la meilleure expérience de collaboration antérieure avec HPTE. Ce dernier critère n'est toutefois pas explicité dans le rapport d'analyse des offres pour New Deal alors qu'il est étayé pour les deux autres sociétés. La chambre rappelle que l'inclusion, dans les critères de sélection des offres, d'une expérience antérieure de collaboration est strictement encadrée et ne doit pas, selon une jurisprudence constante, avoir pour effet d'engendrer de distorsion de concurrence.

En réponse aux observations de la chambre, HPTE indique avoir, « lors du contrôle initial remis des pièces erronées concernant cette consultation et la précédente », et apporte des corrections sur les éléments de ces consultations. Elle fournit notamment un nouveau rapport d'analyse des offres en précisant que le « critère relatif à l'évaluation des expériences de collaboration antérieure n'avait nullement un poids décisif dans le choix du prestataire ».

L'acte d'engagement du 24 mai 2010 a été signé par HPTE le 1^{er} juin pour un montant de 102 856 € TTC (86 000 € HT). Selon l'association, il contenait une erreur matérielle et le montant qu'il convenait de retenir est celui figurant dans l'offre de New Deal, à savoir 89 500 € HT. Ce marché, dont la durée d'exécution s'échelonnait jusqu'au 31 mai 2011, a fait l'objet de deux avenants de reconduction successifs. Un premier, signé le 26 mai 2011, reconduit le marché pour une durée d'un an soit jusqu'au 31 mai 2012 ; un second, signé le 29 mai 2012, prolonge le marché jusqu'au 31 mai 2013. Aucun de ces deux avenants n'apporte de précision quant au montant du marché.

Aucun nouveau marché ni avenant supplémentaire n'a été passé jusqu'en 2016. Malgré cela HPTE a continué à rémunérer l'agence New Deal chaque année pour la définition de son plan de communication annuel.

Au cours de l'année 2013, l'associé de l'agence New Deal, avec lequel travaillait HPTE a quitté cette structure pour fonder sa propre société, dénommée KU DE TA. À compter du deuxième trimestre 2013, les paiements versés par HPTE en vertu de ce marché ont été réglés à

KU DE TA, en vertu d'un avenant de transfert signé entre New Deal, KU DE TA et HPTE en mars 2013.

Le 23 février 2016, HPTE a régularisé partiellement la situation en publiant au BOAMP un avis de marché en appel d'offres ouvert « pour la définition du plan de communication touristique des Hautes-Pyrénées et pour le projet transfrontalier Pyrénées Trip », avec un découpage en deux lots. La date limite de remise des offres était fixée au 6 avril 2016. Malgré l'allotissement, seule la société Gramercy Park Consulting (nom commercial KU DE TA) a répondu pour les deux lots. L'acte d'engagement a été signé le 23 mars 2016 pour un montant de 163 200 € pour le lot 1 et 42 000 € pour le lot 2 et une durée d'exécution d'un an renouvelable tacitement dans la limite de trois ans.

Ainsi, sur la période sous revue, HPTE a confié la réalisation de son plan de communication à un prestataire unique au terme d'une première mise en concurrence limitée en 2009, suivie de deux mises en concurrence espacées de six ans (2010 et 2016). L'inclusion d'un critère d'expérience antérieure de collaboration avec HPTE ainsi que les délais procéduraux laissent à penser que ces mises en concurrence sont largement formelles.

Enfin les montants versés par HPTE excèdent significativement les montants prévus aux marchés puisque, sur la période, le montant cumulé des marchés passés avec New Deal puis KU DE TA s'est élevé à 513 k€ alors que les versements effectués à ces prestataires se sont élevés à près de 1,5 M€ entre 2009 et 2016.

Alors que le dépassement du montant du marché atteint près de 1,2 M€, l'association souligne qu'elle pensait que le marché conclu en 2010 était renouvelable tacitement, et que les sociétés New Deal puis KU DE TA, pour des raisons de facilité et de temps, ont engagé directement des frais pour le compte de HPTE non prévus au marché initial (traductions, attachés de presse, etc.). À cela s'ajoute la facturation d'honoraires et frais techniques liés à des opérations spéciales que HPTE définit comme étant des « opérations qui sortent du cadre de la consultation générique et qui correspondent à un événement spécifique et un budget supplémentaire ». Cette pratique méconnaît les dispositions des articles 4⁷⁶ et 8 du cahier des clauses administratives particulières établi par HPTE pour le marché de 2016. De tels dépassements engendrent au surplus une modification substantielle de l'objet et de l'économie générale du marché au sens de la jurisprudence administrative.

⁷⁶ L'article 4 indique notamment que « la poursuite de l'exécution des prestations en cas de dépassement de la masse initiale est subordonnée à la conclusion d'un avenant ou à l'émission d'une décision de poursuivre prise par le pouvoir adjudicateur ».

Tableau 16 : Paiements effectués par HPTE pour le plan de communication touristique (2009-2016)

Années	Montants facturés NEW DEAL	Montants facturés KUDETA	Cadre de l'achat	HONORAIRES & FRAIS TECH		Refacturation achats	TOTAL
				Communication Hautes-Pyrénées	Communication Opérations spéciales		
2009	134 067,05		Marché (acte d'engagement non produit, montant de 86 000€ HT selon HPTE).	103 764,96	2 601,30	27 700,79	134 067,05
2010	184 841,38		Marché de 102 856 € délai d'exécution d'1 an (1er juin 2010 - 31 mai 2011)	105 403,48	11 481,60	67 956,30	184 841,38
2011	179 621,82		Avenant de prolongation	107 042,00	11 840,40	60 739,42	179 621,82
2012	175 310,24		Avenant de prolongation	107 042,00	1 554,80	66 713,44	175 310,24
2013	35 174,36	130 037,24	Hors marché	107 042,00	968,76	57 200,84	165 211,60
2014		203 052,16	Hors marché	108 300,00	6 012,00	88 740,16	203 052,16
2015		218 564,56	Hors marché	107 700,00	21 360,00	89 504,56	218 564,56
2016		242 289,00	Marché de 205 200 € délai d'exécution d'1 an renouvelable dans la limite de 3 ans	n.c.	n.c.	n.c.	242 289,00

Source : HPTE, complété CRC (pour le cadre de l'achat et les montants 2016)

La chambre observe que HPTE a perdu la maîtrise du choix des prestataires qu'elle rémunère par l'intermédiaire de l'agence KU DE TA et des prix d'achat qui sont laissés à l'appréciation de l'agence de communication, et ce malgré la validation orale à laquelle elle dit procéder sans être en mesure de le justifier.

En réponse aux observations de la chambre sur le marché de communication, HPTE « reconnaît les défaillances dans l'application formelle des règles des marchés publics dans ses relations avec l'agence de communication », tout en affirmant que ces défaillances n'ont pas conduit à une évolution non maîtrisée des dépenses. La chambre souligne pour sa part que le montant versé à l'agence de communication est passé de 134 k€ en 2009 à 242 k€ en 2016, soit une hausse de plus de 80 %.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

HPTE effectue l'essentiel de ses achats sans mise en concurrence, et justifie ce choix en indiquant que, pour une part importante de ses achats, « la mise en concurrence [serait] impossible ou manifestement inutile en raison notamment de l'objet du marché public ou du faible degré de concurrence dans le secteur considéré », notamment en matière de publicité. La chambre relève que le montant de ces achats considérés comme non susceptibles de mise en concurrence s'élève à moins de 1,1 M€, soit environ la moitié des achats (2,187 M€). Sur la moitié restante, HPTE ne procède à des mises en concurrence (formalisées ou par devis) que pour moins d'un tiers de ses dépenses.

Lorsqu'il y a mises en concurrence, ces dernières sont souvent purement formelles, les délais entre la publication de l'avis de marché et la date limite de remise des offres étant régulièrement trop courts pour permettre un accès à de nouveaux entrants. À titre d'exemple, pour le marché de communication qui constitue le plus gros marché de la structure, il n'y a pas eu de changement de prestataire depuis 2009.

La chambre relève que HPTE méconnaît régulièrement les principes de libre accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures

auxquelles elle a l'obligation de se conformer, dans la mesure où elle est un pouvoir adjudicateur au sens de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005, en vigueur sur la période de contrôle, et désormais au sens de l'ordonnance du 23 juillet 2015.

Il en résulte une évolution non maîtrisée des dépenses d'achats, ces dernières étant passées (hors personnel mis à disposition) de 1 840 k€ en 2009 à 2 173 k€ en 2015, soit une hausse de 18 % en six ans.

Dans ces conditions, la chambre recommande à l'association de revoir l'organisation de l'achat et de se doter des procédures nécessaires pour satisfaire dans les meilleurs délais aux principes de libre accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures.

En réponse aux observations de la chambre, HPTE reconnaît la faiblesse de son organisation au regard de la complexité du sujet, précise qu'elle « a revu son organisation et a choisi de dédier une personne au suivi des marchés » et s'engage à fournir les efforts nécessaires pour y mettre en œuvre cette recommandation. Lors de son audition du 5 juillet 2017 par la chambre, la directrice de l'association a fait état des premières mesures mises en œuvre en ce sens, dont la passation de trois marchés à procédure adaptée sur un segment où les achats étaient jusqu'à présent effectués hors marché.

Recommandation

4. Revoir l'organisation des achats de l'association afin d'adopter des pratiques efficaces et régulières, notamment au regard des principes de libre accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures. *Mise en œuvre en cours.*

5. GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

5.1. Une masse salariale et des effectifs en baisse

Les effectifs de l'association s'établissaient au 31 décembre 2015 à 26 personnes physiques et 25,8 équivalents temps-plein (ETP) contre 41,4 ETP en 2010, soit une diminution de 38 %. Cette baisse d'effectifs (- 15,6 ETP) s'explique pour plus de la moitié par la réintégration en 2014 du secteur environnement (8 salariés) au sein des services du département, et pour la moitié restante par des efforts de rationalisation des effectifs, qui ont cependant été neutralisés par la hausse des charges de prestations externalisées.

Les salariés de HPTE sont sous contrat de droit privé, à l'exception d'une personne, mise à disposition par le conseil départemental.

La masse salariale, sur la période 2010-2015, est passée de plus de 2,11 M€ à 1,43 M€ (- 32,2 %). Elle a cru l'année suivante pour s'établir à 1,52 M€ en 2016.

tableau 17 : Évolution des effectifs et de la masse salariale

Libellé	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Evolut ^e 2010 - 2015	Evolut ^e 2015 - 2016
Effectifs en ETP	41,4	39,4	37,1	37,2	25,9	25,9	25,8	-37,44%	-0,39%
Salaires et traitements	1 205 104,82	1 235 472,61	1 242 985,78	1 238 510,98	1 021 414,73	913 489,00	982 373,11	-24,20%	7,54%
Charges sociales	557 437,15	575 241,47	580 237,10	570 581,71	466 016,96	419 210,00	452 628,85	-24,80%	7,97%
personnels mis à disposition	347 527,00	297 252,00	223 416,37	175 084,69	150 760,72	97 771,04	84 954,00	-71,87%	-13,11%
Masse salariale brute chargée y compris MAD	2 110 068,97	2 107 966,08	2 046 639,25	1 984 177,38	1 638 192,41	1 430 470,04	1 519 955,96	-32,21%	6,26%

Source : CRC, d'après les comptes de résultats

Cette évolution différenciée des effectifs et de la masse salariale s'explique pour l'essentiel par les revalorisations salariales et par la progression automatique inhérente au système de prime d'ancienneté telle que prévue par la convention collective.

5.2. Une évolution dynamique du salaire annuel moyen

La progression moyenne du salaire brut annuel s'est élevée à 10,8 % entre 2009 et 2016, soit une évolution annuelle moyenne de 1,5 %, qui s'est accrue en fin de période puisqu'elle s'établit à 1,8 % entre 2012 et 2016.

Cette évolution moyenne masque cependant des situations hétérogènes, avec une hausse de plus de 25 % pour deux salariés et une progression comprise entre 14 % et 20 % pour cinq autres, tandis qu'elle était inférieure à 5 % pour six salariés.

Au cours de la période 2009-2015, sept personnes ont fait l'objet d'une décision de revalorisation salariale.

Ces revalorisations sont justifiées, selon HPTE, par une évolution des responsabilités pour la responsable de la communication, par le souhait de corriger un déséquilibre salarial qui existait, au sein du service de la Boutique entre des personnes exerçant les mêmes tâches avec le même niveau de responsabilité et d'autonomie, et par l'augmentation de la charge de travail pour le service comptabilité.

En dehors de ces revalorisations ciblées, les salariés de HPTE bénéficient :

- d'une prime d'ancienneté versée, conformément à la convention collective des organismes de tourisme, sur la base de 3 % du salaire brut de base après trois années de présence, plus 1 % pour chaque année supplémentaire avec un maximum de 20 % ;
- d'une prime de fin d'année qui correspond à un demi salaire brut mensuel.

Sur la période 2009-2015, la progression salariale dont a bénéficié la directrice, attachée territoriale titulaire, en détachement du conseil départemental des Hautes-Pyrénées depuis 2006, a été particulièrement dynamique : + 21,4 % au titre du traitement mensuel de base, + 30,3 % en incluant les primes (hors primes exceptionnelles) et avantages en nature, + 51,8 % en incluant les primes exceptionnelles.

Tableau 18 : Évolution du salaire mensuel brut de la directrice (2009-2015)

	2009	%	2010	%	2011	%	2012	%	2013	%	2014	%	2015	Evolution 2009-2015
Indice (revalorisé au 01/07/2015)	3790	0,00%	3790	0,00%	3790	0,00%	3790	0,00%	3790	0,00%	3790	18,31%	4484	18,3%
Base décembre salaire mensuel (1)	4 184,16	0,00%	4 184,16	0,54%	4 206,90	0,99%	4 248,59	0,62%	4 275,12	0,00%	4 275,12	18,84%	5 080,37	21,4%
Complément de salaire (2)	24,51	0,00%	24,51	0,00%	24,51	3,59%	25,39	0,00%	25,39	0,00%	25,39	0,00%	25,39	3,6%
Prime exceptionnelle (3)									1 500,00				1 000,00	
Avantage véhicule (4)	260,26	0,00%	260,26	0,00%	260,26	8,67%	282,83	0,00%	282,83	0,00%	282,83	0,00%	282,83	8,7%
Prime ancienneté ((1+2+3)*%)	0,00		0,00		224,58	21,74%	273,41	17,35%	320,83	14,29%	366,67	32,27%	484,97	
Prime fin d'année moyenne mensuelle	185,76	0,24%	186,21	4,68%	194,93	3,22%	201,21	3,61%	208,47	-1,60%	205,14	-6,55%	191,71	3,2%
Total salaire moyen mensuel brut hors primes exceptionnelles	4 654,69	0,01%	4 655,14	5,50%	4 911,18	2,45%	5 031,43	1,61%	5 112,64	0,83%	5 155,15	17,65%	6 065,27	30,3%
Total salaire moyen mensuel brut avec primes exceptionnelles	4 654,69	0,01%	4 655,14	5,50%	4 911,18	2,45%	5 031,43	1,61%	6 612,64	0,83%	5 155,15	17,65%	7 065,27	51,8%

Source : HPTE

HPTE explique cette progression, notamment par l'évolution sur la période des dispositions réglementaires applicables aux fonctionnaires en détachement.

Elle précise que « son salaire est constitué de son indice au sein du conseil départemental au moment de son détachement, valorisé par des éléments de sa nouvelle responsabilité de directrice générale au sein de HPTE » et souligne que « le président de HPTE décide des augmentations en fonction des responsabilités et du bilan annuel ». C'est sur cette base que le salaire de la directrice a été revalorisé à 4 400 € nets le 1^{er} juillet 2015. Cette augmentation n'a cependant pas été formalisée par un avenant au contrat de travail : le dernier contrat en vigueur faisant état des éléments de rémunération (en date du 1^{er} août 2006) mentionnait un salaire mensuel net de 2 506,38 €, soit 1 900 € mensuels de moins que le salaire perçu depuis juillet 2015.

Outre les primes d'ancienneté et primes annuelles prévues par la convention collective (mais non précisées dans son contrat de travail, contrairement aux dispositions de l'article 10 de la convention collective), la directrice a perçu des primes exceptionnelles (1 500 € en 2013 et 1 000 € en 2015).

5.3. Le temps de travail et l'absentéisme

La durée annuelle du travail théorique de HPTE est de 1 820 heures annuelles. HPTE n'a pas élaboré de référentiel du temps de travail, mais dispose d'un accord 35 heures datant de 1999 et non revu depuis. Il détermine les modalités d'utilisation des RTT et le nombre de jours de congés payés et exceptionnels. Le passage de 39h à 35h s'est fait par l'octroi d'une demi-journée hebdomadaire ou d'une journée par quinzaine de temps libéré.

Le contrôle du temps de travail est effectué par badgeuse pour tous les salariés, à l'exception des trois directeurs. HPTE ne décompte en effet le temps de travail que pour les salariés non cadres, le temps de travail des cadres étant forfaitisé.

L'accord 35h indique que « les heures supplémentaires doivent garder un caractère exceptionnel, n'être justifiées que par des contraintes spécifiques ou des nécessités absolues de service et faire l'objet d'un décompte exact. Le contingent d'heures supplémentaires par employé et par an, exceptionnellement utilisé ne dépassera pas [...] 50h ». En pratique, peu d'heures supplémentaires sont générées et ces dernières sont récupérées et non payées.

L'absentéisme ne fait pas l'objet d'un suivi spécifique. Reconstitué à partir du fichier de recensement des jours d'absence par salarié, il s'établit à 5,2 % en 2016, en baisse de deux points par rapport à 2015.

5.4. Des contrats de travail incomplets et une absence de fiche de poste

L'article 10 de la convention collective relative aux organismes de tourisme applicable à HPTE prévoit que « toute embauche de personnel, quel que soit son statut, doit faire l'objet d'un contrat de travail écrit qui sera établi entre l'employeur et le salarié. Il doit comporter au minimum l'ensemble des informations définies ci-dessous :

Le nom du salarié, l'intitulé du poste et la qualification conventionnelle qui y est attachée, la référence à la convention collective applicable, la durée de la période d'essai, le montant et l'indice de la rémunération ainsi que ses différentes composantes, y compris, s'il en existe, les primes et accessoires de salaire, le nom et l'adresse de la caisse complémentaire de retraite et celles de l'organisme de prévoyance.

Une fiche de poste sera obligatoirement annexée au contrat de travail.

Pour les contrats à durée déterminée, le contrat de travail devra également comporter le nom, la qualification du salarié remplacé et le motif du contrat, la date d'échéance du terme et, le cas échéant, une clause de renouvellement.

Toute modification du contrat de travail ou de ses conditions d'exécution devront faire l'objet d'un avenant audit contrat ».

Si la chambre n'a, au cours de l'instruction, pas obtenu la totalité des contrats, pour autant, HPTE indique que tous les agents disposent d'un contrat de travail. Les contrats qui ont pu être contrôlés au cours de l'instruction, lorsqu'ils sont signés, sont incomplets car ils ne font pas référence à la convention collective applicable, ne délimitent pour la plupart pas la période d'essai en se contentant d'un renvoi aux dispositions législatives, et ne précisent pas les différentes composantes de la rémunération. Les modifications intervenues dans la rémunération ne donnent, en outre, pas lieu à des avenants. Des fiches de poste, établies que pour une minorité d'agents, sont pour la plupart très anciennes (souvent plus de dix ans) et n'ont pas fait l'objet d'une réactualisation.

La chambre demande à HPTE de se mettre en conformité avec la convention collective nationale des organismes de tourisme, en établissant notamment des contrats de travail et des fiches de poste pour chaque salarié. En réponse aux observations de la chambre, HPTE s'est engagé à se mettre en conformité avec la réglementation dans les meilleurs délais.

5.5. Un management informel

HPTE est structurée autour d'une direction composée de la directrice et d'une directrice adjointe qui assure la coordination transversale entre les quatre pôles⁷⁷. À la tête de chacun de ces pôles est placé un responsable de service.

⁷⁷ Pôle développement, pôle communication, pôle commercialisation, pôle ressources.

Un comité de direction composé de la directrice, de la directrice adjointe, de trois responsables de pôles (hors pôle ressources) et de la responsable commerciale se réunit environ une fois par mois de manière informelle, sans compte rendu formalisé.

Pour leur part, les responsables de pôle n'organisent pas de réunion de service à l'exception du pôle développement dont le nouveau responsable a institué des réunions de service régulières depuis début 2016.

En revanche, les équipes se réunissent régulièrement dans des cadres différents (comité de rédaction *newsletters*, comité de rédaction réseaux sociaux) ou sur des projets spécifiques (rédaction des dossiers de presse, conception des éditions, etc.), favorisant la transversalité dans le fonctionnement de l'association.

Aucun entretien professionnel n'est organisé contrairement aux dispositions de la convention collective des organismes de tourisme qui impose à HPTE de réaliser un tel entretien avec chaque salarié tous les deux ans⁷⁸.

HPTE ne réalise pas d'entretiens d'évaluation. En conséquence, les salariés ne se voient assigner aucun objectif formalisé, et ne font pas annuellement le bilan de leurs réalisations avec leur supérieur hiérarchique direct. La connaissance par les salariés de la feuille de route, des enjeux et missions de la structure, qui est réelle, ne peut prétendre pallier l'absence d'assignation d'objectif individuel.

La chambre demande à HPTE de mettre en œuvre un entretien professionnel périodique pour tous ses salariés conformément aux dispositions du code du travail et de la convention collective des organismes de tourisme. En réponse aux observations de la chambre, l'association s'est engagée à mettre en œuvre ces évaluations en 2017.

⁷⁸ Article 6 de la convention collective précitée : « Conformément aux dispositions des articles L. 6323-3 et L. 6315-1 du code du travail, l'entretien professionnel est destiné à faire le point sur le parcours professionnel du salarié et ses perspectives d'évolution. Il est réalisé obligatoirement tous les 2 ans ou après certaines absences ».

Les entretiens professionnels permettent à l'entreprise et aux salariés :

- de faire le lien entre les projets et les besoins en compétences de la structure et les projets individuels des salariés ;
- de veiller aux besoins de formation des salariés et de remplir ainsi l'obligation de veiller au maintien de l'employabilité des salariés de la structure ;
- de préparer le plan de formation et de favoriser la mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. L'entretien professionnel sert à examiner les perspectives d'évolution professionnelle du salarié, notamment en termes de qualifications et d'emploi et à définir les actions à mettre en place (formation, mobilité, bilan de compétences, attribution de nouvelles missions, tutorat...).

Tous les 6 ans, l'entretien doit inclure un état des lieux du parcours professionnel du salarié permettant de vérifier qu'il a bénéficié des entretiens professionnels et d'apprécier s'il a :

- suivi au moins une action de formation ;
- acquis des éléments de certification par la formation ou la validation des acquis de l'expérience (VAE) ;
- bénéficié d'une progression salariale ou professionnelle.

L'entretien professionnel n'est pas un entretien d'évaluation. Il doit être distingué des rendez-vous destinés à évaluer le travail du salarié, à lui fixer des objectifs.

Dès leur embauche, les salariés sont informés de l'organisation de cet entretien.

Le contenu doit, entre autres, aborder les sujets suivants :

- le parcours professionnel du salarié (postes occupés, évolutions constatées dans les missions, l'organisation, les outils...) ;
- les formations suivies, les certifications obtenues (diplôme, titre, CQP...) ;
- ses compétences, les difficultés rencontrées ;
- ses attentes, ses projets...

Les entretiens professionnels ainsi que l'état des lieux récapitulatif du parcours professionnel du salarié doivent donner lieu à la rédaction d'un document dont une copie est remise au salarié.

5.6. Des modalités de déplacement et de remboursement de frais à encadrer

Il n'existe pas de procédure formalisée pour encadrer les déplacements des agents. Aucun ordre de mission n'est signé ni même établi. En revanche, la directrice indique qu'elle valide préalablement par oral chacun des déplacements des agents, et que ceux-ci indiquent le motif de leur déplacement sur l'application dédiée à la réservation des véhicules de service. Dans les faits, à la date de l'instruction, cette case n'était souvent pas remplie, ce qui ne permet pas d'assurer un suivi des déplacements des agents. Fin novembre 2016, il n'existait pas de carnet de bord des véhicules. Alertée sur ce point, l'association a aussitôt réagi et a indiqué imposer des carnets de bord dans chaque véhicule à compter de cette date, et a dans un deuxième temps instauré un système de validation plus strict.

La chambre recommande à HPTE d'établir des procédures pour encadrer les déplacements et les remboursements de frais de ses salariés.

Recommandation

5. Établir des procédures pour encadrer les déplacements des salariés de l'association et les remboursements afférents. *Totalement mise en œuvre.*

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La diminution de la masse salariale sur la période sous revue résulte de l'effet conjugué du transfert du secteur environnement au département en 2014 et d'un effort de rationalisation des effectifs, neutralisé toutefois par la hausse des charges relatives aux services extérieurs. L'incidence financière de la diminution du nombre de personnels a, en outre, été atténuée par une évolution dynamique du salaire moyen annuel.

6. QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE ET FIABILITÉ DES COMPTES

6.1. La qualité de l'information financière

6.1.1. Une information financière certifiée, parfois tardivement

HPTE est une association percevant une aide publique supérieure à 150 000 €⁷⁹ et exerçant une activité économique et dont le nombre de salariés (26), le montant des ressources (plus de

⁷⁹ Article L. 612-4 du code de commerce : « Toute association ayant reçu annuellement des autorités administratives, au sens de l'article 1^{er} de la loi du 12 avril 2000, ou des établissements publics à caractère industriel et commercial une ou plusieurs subventions en numéraire dont le montant global dépasse un seuil fixé par décret (153 000 €), doit établir des comptes annuels comprenant un bilan, un compte de résultat et une annexe dont les modalités d'établissement sont fixées par décret. Ces associations doivent assurer, dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'État, la publicité de leurs comptes annuels et du rapport du commissaire aux comptes. Ces mêmes associations sont tenues de nommer au moins un commissaire aux comptes et un suppléant. Le décret d'application du 27 mars 1993 a fixé ce montant annuel à 150 000 €.

3,4 M€ de produits courants) et le total du bilan (2,5 M€) dépasse deux des trois seuils édictés à l'article L. 612-1⁸⁰ du code du commerce.

Lui incombe donc l'obligation légale d'établir des comptes annuels comprenant un bilan, un compte de résultat et une annexe et de faire certifier ses comptes par un commissaire aux comptes.

Sur la période sous revue, HPTE a satisfait à ces obligations.

Ses comptes doivent être établis conformément au plan comptable général sous réserve des dispositions particulières prévues par le règlement du CRC n° 99-01 du 16 février 1999 permettant d'intégrer les spécificités de l'activité associative, ce qui est le cas en espèce.

Elle se fait assister d'un expert-comptable (cabinet CSA Expertise) pour l'établissement de ses comptes annuels.

Ses comptes ont été certifiés par le commissaire aux comptes chaque année sans réserve sur chaque exercice de la période sous revue.

La présentation du rapport du commissaire aux comptes en assemblée générale a été faite pour chaque exercice à l'exception du rapport relatif aux comptes 2008.

Cette présentation a été réalisée tardivement s'agissant des comptes 2012 et 2014 et des rapports du commissaire aux comptes y afférents, qui ont respectivement été présentés à l'assemblée générale le 14 novembre 2014 et le 29 avril 2016. En février 2017, les comptes 2015 n'avaient toujours pas été présentés à l'assemblée générale.

⁸⁰ Article L. 612-1 : « Les personnes morales de droit privé non commerçantes ayant une activité économique dont le nombre de salariés, le montant hors taxes du chiffre d'affaires ou les ressources et le total du bilan dépassent, pour deux de ces critères, des seuils fixés par décret en Conseil d'État, doivent établir chaque année un bilan, un compte de résultat et une annexe ». Les seuils fixés par le décret du 1^{er} mars 1985 en vigueur sont les suivants : 50 salariés, 3 100 000 € de CA HT ou de ressources, 1 550 000 € pour le total du bilan.

tableau 19 : Présentation des comptes financiers et rapports du commissaire aux comptes à l'assemblée générale

	Date de d'approbation par l'AG	Convocation du CAC	Présence du CAC	Présentation des comptes financiers	Présentation du rapport du CAC
Comptes 2008	03-déc-09	oui	non	oui	non
Comptes 2009	01-oct-10	oui	oui	oui	oui
Comptes 2010	30-juin-11	oui	oui	oui	oui
Comptes 2011	12-déc-12	oui	oui	oui	oui
Comptes 2012	14-nov-14	oui	oui	oui	oui
Comptes 2013	14-nov-14	oui	oui	oui	oui
Comptes 2014	29-avr-16	oui	non	oui	Oui par l'expert comptable
Comptes 2015	non encore présentés en AG				

Source : CRC

Cette présentation tardive méconnaît non seulement les dispositions statutaires de l'association⁸¹, mais également les obligations légales qui exigent de soumettre à l'approbation de l'organe délibérant les comptes annuels (en même temps qu'un rapport de gestion) au plus tard dans les six mois de la clôture de l'exercice.

Par ailleurs, il est rappelé que l'association doit procéder à la publicité de ses comptes annuels et que ceux-ci doivent être transmis à la direction des Journaux Officiels par voie électronique dans les trois mois de leur approbation. Alerté sur ce point en fin d'instruction, HPTE a aussitôt régularisé sa situation en transmettant ses comptes 2014 et 2015 au JO le 8 février 2017.

En réponse aux observations de la chambre, l'association s'est engagée à remédier à ces manquements.

6.1.2. L'absence de compte rendu financier au département

Alors qu'elle perçoit de la part du département plus de 3 M€ de subvention par an, l'association ne produit pas au conseil départemental de compte rendu financier normalisé tel que défini par l'arrêté du 11 octobre 2006⁸² attestant de la conformité des dépenses effectuées à l'objet de la subvention.

Ce compte rendu financier, issu du compte de résultat de l'organisme, doit notamment faire « apparaître les écarts éventuels, exprimés en euro et en pourcentage, constatés entre le budget prévisionnel de l'action et les réalisations ». Il doit également comporter deux annexes : « La

⁸¹ L'article 3 des statuts indique que l'AG est réunie chaque année avant la fin du mois de septembre pour approuver les comptes de l'exercice clos.

⁸² Article 1 : « Le compte rendu financier prévu par le quatrième alinéa de l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 susvisée a pour objet la description des opérations comptables qui attestent de la conformité des dépenses effectuées à l'objet de la subvention ». Article 2 : « Le compte rendu financier est constitué d'un tableau des charges et des produits affectés à la réalisation du projet ou de l'action subventionnée ».

première annexe comprend un commentaire sur les écarts entre le budget prévisionnel et la réalisation de l'action ainsi qu'un tableau de répartition entre le budget principal et le compte rendu financier des charges communes indiquant les critères utilisés à cet effet. Une seconde annexe comprend une information qualitative décrivant, notamment, la nature des actions entreprises et les résultats obtenus par rapport aux objectifs initiaux du projet »⁸³.

HPTE ne réalisant pas de budget prévisionnel exhaustif et formalisé n'est pas en mesure d'établir un tel document. À défaut, l'association fournit tardivement au conseil départemental ses comptes (compte de résultat, bilan et rapport du commissaire aux comptes), accompagnés de son rapport d'activité.

6.2. La fiabilité des comptes

6.2.1. Une fiabilité des comptes globalement satisfaisante

HPTE tient une comptabilité d'engagement.

Le principe d'annualité budgétaire est globalement bien respecté avec un suivi régulier des charges à rattacher et un rattachement de charges en fin d'exercice (65 538 € en 2015). Il en est de même pour les produits à recevoir (92 415 € en 2015). HPTE procède également à la comptabilisation des charges constatées d'avance (58 333 € en 2015).

Les principaux risques identifiés sur la période sous revue ont fait l'objet d'une provision⁸⁴.

La permanence des méthodes comptables est respectée sur la période sous revue, à l'exception de la comptabilisation de la subvention de fonctionnement attribuée par le conseil départemental, comptabilisée nette des frais de personnel mis à disposition en 2009 puis intégrant le montant de ces mises à disposition à compter de 2010 afin de se mettre en conformité avec les dispositions du décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 (cf. § 1.2).

La mise à disposition gratuite des locaux ainsi que du parc informatique par le conseil départemental ne figure pas dans les comptes de l'association, mais fait l'objet d'une information au sein de l'annexe.

Le montant de la garantie financière est calculé conformément aux dispositions légales⁸⁵.

⁸³ Arrêté du 11 octobre 2006, article 4.

⁸⁴ Dette de la confédération pyrénéenne et droit au bail de la Maison des Pyrénées de Nantes à sa fermeture.

⁸⁵ L'association doit justifier à l'égard de ses membres clients d'une garantie financière suffisante, spécialement affectée au remboursement des fonds reçus au titre des forfaits touristiques et des autres services rémunérés qui ne portent pas uniquement sur un transport (art. L. 211-18 du code du tourisme). Le montant de la garantie financière est calculé à partir du chiffre d'affaires réalisé par l'association l'année précédente. Il ne peut pas être inférieur à 30 000 € (code du tourisme art. R. 211-30). Pour calculer le montant de la garantie, l'association doit adresser tous les ans à son garant une déclaration de chiffre d'affaires établie selon le modèle figurant en annexe 1 de l'arrêté du 23 décembre 2009.

6.2.2. Des éléments à améliorer

6.2.2.1. Le non-provisionnement de certains passifs sociaux

Le montant des indemnités de départ à la retraite s'élevait à 290 229 € au 1^{er} janvier 2016. Les charges sociales correspondantes étaient estimées à 129 469 €. Ces montants n'ont pas été provisionnés.

Il serait conforme au principe de prudence que les indemnités retraites et charges sociales afférentes fassent l'objet d'une provision, et ce d'autant que plusieurs départs en retraite s'annoncent dans les exercices à venir.

En réponse aux observations de la chambre, l'association a indiqué qu'elle procédera à ce provisionnement lors du prochain exercice.

6.2.2.2. État de l'actif et politique d'amortissement

HPTE ne procède pas à un inventaire physique annuel de ses biens lui permettant de fiabiliser son état de l'actif⁸⁶. Rien ne permet donc de s'assurer que l'ensemble des biens susceptibles de subir une dépréciation font l'objet d'un amortissement.

Les biens inscrits à l'état de l'actif sont amortis selon le mode linéaire sur la base de leur durée de vie économique et globalement conformes aux durées préconisées : deux à trois ans pour les logiciels et matériels informatiques, quatre à cinq ans pour le matériel de transport. Toutefois, on constate des durées d'amortissement parfois hétérogènes au sein d'une même catégorie de biens. À titre d'exemple, le mobilier de bureau (c/2184) est amorti pour une part sur une durée de dix ans et pour une autre sur une durée de cinq ans.

6.2.2.3. Des écritures de compensation et des erreurs d'imputation

Un certain nombre d'erreurs d'imputation ont été constatées, pour la plupart marginales. En revanche, en 2015 ont été comptabilisés en dettes diverses 366 k€ qui auraient dû l'être en avances et acomptes.

Très marginalement ont été relevées des écritures de compensation entre créances et dettes⁸⁷. La chambre invite HPTE de ne plus pratiquer ces opérations de compensation.

Enfin, en 2015, la reprise par le conseil départemental de la subvention versée, à hauteur de la subvention FEDER versée à HPTE (soit de 334 635,59 €) n'a pas fait l'objet d'une écriture en produits. Sur le compte « subvention d'exploitation » du compte de résultat, ne figure que la subvention du conseil départemental, et non celle du FEDER, pour un montant de 3 326 800 €, qui ne correspond pas à la somme conservée par HPTE *in fine*, soit 2,9 M€, après reprise du conseil départemental

⁸⁶ Un seul inventaire relatif au secteur environnement a été réalisé en 2014 lors du transfert du secteur environnement au département.

⁸⁷ Notamment une opération de compensation réalisée à l'encontre du débiteur Clévacances qui faisait l'objet d'une créance douteuse et auquel HPTE n'a réglé en 2014 qu'une partie d'une dette qu'elle avait contractée ultérieurement auprès de lui.

7. ANALYSE FINANCIÈRE

7.1. La situation financière

L'association HPTE présente deux secteurs distincts d'activité :

- un secteur d'activité associatif non fiscalisé ;
- un secteur d'activité fiscalisé qui gère la centrale de réservation dit « la Boutique ». L'activité de la Boutique est gérée au sein d'une entité comptablement distincte, elle-même scindée en deux sous-activités :
 - les opérations dites de « vente à la commission », qu'elle réalise pour le Pic du Midi. Pour cette activité de billetterie, le chiffre d'affaires est constitué par les seules commissions acquises à la suite de la vente⁸⁸ ;
 - les opérations d'achat et de vente de produits fabriqués (séjours à la demande) où la Boutique agit en tant que fabricant de produits qu'elle vend. Figurent ainsi au chiffre d'affaires de la Boutique la facturation intégrale des services fournis aux clients, et en charges les prestations qu'elle achète auprès de différents prestataires⁸⁹ (hébergeurs, guides, gestionnaires de spa, etc.).

En revanche, seul le résultat (le produit des commissions et frais de dossier) de la Boutique est repris dans le chiffres d'affaires de l'entité HPTE, conformément à la faculté offerte par le guide comptable des agences de voyage. L'examen des comptes de l'association HPTE ne permet donc pas de prendre la mesure de l'activité commerciale de la Boutique (cf. § 3.4.3).

Il sera relevé que le résultat fiscal de la Boutique après imputation du déficit fiscal reportable est nul chaque année.

tableau 20 : Résultat fiscal de la centrale de réservation

<i>en €</i>	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Résultat fiscal du secteur fiscalisé	- 26 269	- 7 858	8 653	14 011	34 764	20 074	4 996
Imputation du déficit fiscal reportable	nc	nc	8 653	14 011	34 764	20 074	4 996
Résultat fiscal du secteur fiscalisé après imputation du déficit fiscal	nc	nc	0	0	0	0	0
Solde du déficit fiscal cumulé au 31/12	178 811	186 669	178 016	164 005	129 241	109 167	104 171

Source : CRC

⁸⁸ Seules ces commissions figurent au compte d'exploitation.

⁸⁹ Qui figurent respectivement aux comptes 704 et 604 de la Boutique.

7.1.1. Un chiffre d'affaires et une marge brute portés par le dynamisme de l'activité commerciale

tableau 21 : Composition du chiffre d'affaires

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
PRODUITS D'EXPLOITATION							
Vente de marchandises/ production vendue de biens		-	-				240
Prestation de services / Production vendue de services	285 700	400 885	452 938	477 761	535 531	495 542	525 833
<i>dont commissions, frais de dossier, assurances annulation</i>	165 094	227 801	283 108	265 820	297 210	266 407	296 803
<i>dont participations foires et salons, campagnes de communication et accueil presse</i>	133 092	138 157	151 766	180 381	200 116	210 813	217 368
Production immobilisée	15 543	23 596		23 896	36 502		-
CHIFFRE D'AFFAIRES NET	301 243	424 481	452 938	501 657	572 033	495 542	526 073

Source : CRC

Le chiffre d'affaires a progressé de 75 % sur la période sous revue grâce au dynamisme des recettes issues de la production vendue de services qui s'établissent à 526 k€ en 2015 dont 56 % (297 k€) résultaient de l'activité de la Boutique et 40 % de versements reçus de partenaires au titre des refacturations d'achat d'espace dans un salon ou un support media ou au titre de participations à des opérations de communication.

tableau 22 : Soldes intermédiaires de gestion

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Evol. en VA	Evol.
Production de l'exercice	301 243	424 481	452 938	501 657	572 033	495 542	526 073	224 830	75%
Achats marchandises, mat.prem. et autres approv. (-)	19 115	24 232	26 416	24 781	23 844	18 353	11 414	- 7 701	-40%
Variation des stocks (-)	91	263	57	581	-	-	-	- 91	-100%
MARGE BRUTE	282 037	399 986	426 465	476 295	548 189	477 189	514 659	232 622	82%
Autres achats et charges externes (-)	28 244	34 326	35 575	35 503	30 277	28 250	24 125	- 4 119	-15%
Services extérieurs (sauf personnel MAD et intérimaire)	1 793 223	1 896 588	1 926 449	1 968 830	1 950 216	2 248 707	2 137 464	344 241	19%
VALEUR AJOUTEE	-1 539 431	-1 530 928	-1 535 559	-1 528 038	-1 432 304	-1 799 768	-1 646 930	-107 499	7%
Subventions d'exploitation (+)	3 464 095	3 906 984	3 892 439	3 884 969	3 869 000	3 751 599	3 326 800	- 137 295	-4%
Impôts, taxes et versements assimilés (-)	146 968	152 920	154 826	154 344	159 158	110 272	106 143	- 40 825	-28%
Charges de personnel (-)	1 715 348	2 110 069	2 107 966	2 046 639	1 984 178	1 641 276	1 430 470	-284 878	-17%
EXCEDENT OU DEFCIT BRUT D'EXPLOITATION	62 348	113 067	94 088	155 948	293 360	200 283	143 257	80 909	130%
Reprises sur provisions (+)	-	-	-	-	-	10 312	-	-	
Transferts de charges (+)	1 458	3 987	57	4 223	12 312	23 353	2 592	1 134	
Autres produits (+)	2 859	1 815	2 741	2 700	7 179	3 657	4 056	1 197	42%
Dotations aux amortissements (-)	59 748	36 030	48 338	53 080	56 020	52 430	47 513	- 12 235	-20%
Dotations aux provisions (-)	-	-	-	-	-	800	-		
Autres charges (-)	43 306	44 131	44 768	43 325	47 887	61 633	48 850	5 544	13%
RESULTAT D'EXPLOITATION (I)	- 36 389	38 708	3 780	66 466	208 945	122 741	53 542	89 931	247%
Produits financiers (+)	15 942	7 580	7 487	16 950	4 895	4 048	2 580	- 13 362	-84%
Charges financières (-)	9	-	66	-	68	357	56	47	535%
RESULTAT FINANCIER (II)	15 934	7 580	7 421	16 950	4 827	3 691	2 524	- 13 410	-84%
RESULTAT COURANT AVANT IMPOTS (III = I+II)	- 20 455	46 288	11 201	83 416	213 771	126 432	56 066	76 521	374%
Produits exceptionnels	19 865	46 171	11 973	12 079	877	16 130	16 260	- 3 605	-18%
Charges exceptionnelles (-)	100 829	125 328	378	400	45	16 492	1 860	- 98 969	-98%
RESULTAT EXCEPTIONNEL	- 80 964	- 79 157	11 595	11 679	832	- 362	14 400	95 364	118%
Participation des salariés	-	-	-	-	-	-	-	-	
Impôts sur les sociétés	-	-	-	1 517	994	972	619	619	
RESULTAT DE L'EXERCICE	- 101 420	- 32 869	22 796	93 578	213 609	125 097	69 847	171 267	169%

Source : comptes HPTE, retraitement CRC

En regard de ces produits, les achats de marchandises, matières première et autres approvisionnements (composés à plus de 80 % de frais de carburant et frais de péage⁹⁰), sont marginaux (entre 11 k€ et 36 k€) et en décroissance depuis 2011.

Il en résulte une progression de 82 % (+ 232 k€) de la marge brute, qui s'élevait à 514 k€ en 2015.

7.1.2. Une valeur ajoutée dégradée du fait de la hausse des services extérieurs

La valeur ajoutée, structurellement négative et financée par la subvention de fonctionnement du conseil départemental, s'est *a contrario* dégradée de 107 k€ sur la période pour s'établir à - 1,64 M€ sous l'effet de la forte hausse du poste de charges « services extérieurs » qui affiche une progression de 19 % (+ 344 k€) et s'élève à plus de 2,1 M€ en 2015. HPTE a en effet accru son recours à des prestations extérieures dont le poids au sein des charges d'exploitation passe de 47 % à 56 % entre 2009 et 2015.

⁹⁰ 85 % en 2015, 87 % en 2014, 81 % en 2013.

tableau 23 : Poids des charges de services extérieurs

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Services extérieurs (sauf personnel MAD et intérimaire)	1 793 223	1 896 588	1 926 449	1 968 830	1 950 216	2 248 707	2 137 464
Total des charges d'exploitation	3 806 044	4 298 559	4 344 395	4 327 083	4 251 580	4 161 721	3 805 979
Part de services extérieurs / Total des charges d'exploitation	47%	44%	44%	46%	46%	54%	56%

Source : comptes HPTE, retraitement CRC

tableau 24 : Détail des charges de services extérieurs

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Evolution en VA
Services extérieurs	148 440	257 080	185 040	187 056	165 945	184 979	237 780	89 340
dont sous traitance (informatique, traduction, SATESE) (611)	18 210	21 636	20 408	22 223	19 683	26 049	55 185	36 975
dont locations et charges locatives (613 et 614)	11 502	12 165	5 209	5 615	5 940	5 433	2 414	- 9 088
dont entretien et maintenance(615)	38 157	45 244	49 240	60 604	57 899	67 437	85 658	47 501
dont assurances (616)	25 902	34 799	38 587	36 137	39 802	40 547	39 913	14 011
dont études et recherches (617)	43 051	133 768	62 817	53 856	34 127	39 503	49 771	6 720
dont documentation, colloques et séminaires	11 618	9 469	8 779	8 623	8 496	6 010	4 838	- 6 780
Autres services extérieurs (hors personnel MAD et intérimaire)	1 644 783	1 639 508	1 741 409	1 781 774	1 784 271	2 063 728	1 899 684	254 901
dont publicité, publications et relations publiques	1 313 822	1 293 319	1 357 621	1 420 809	1 446 208	1 726 546	1 573 423	259 601
dont intermédiaires et honoraires	196 379	161 966	198 305	181 570	170 618	191 735	185 922	- 10 457
dont déplacements, missions, réceptions	27 742	22 734	12 733	12 843	14 472	7 224	9 290	- 18 452
dont rétrocessions de commissions	26 855	72 090	80 452	79 561	73 104	60 112	51 825	24 970
Total services extérieurs	1 793 223	1 896 588	1 926 449	1 968 830	1 950 216	2 248 707	2 137 464	344 241

Source : comptes HPTE, retraitement CRC

La progression des charges de services extérieurs est principalement imputable au poste « publicité, publications et relations publiques » qui a cru de 260 k€ sur la période ainsi que, dans une moindre mesure, à la progression des charges de sous-traitance (+ 36,9 k€), d'entretien et maintenance (+ 47,5 k€), de rétrocessions de commissions⁹¹ (+ 24,9 k€) et d'études et de recherches (+ 6,7 k€).

Le premier poste de dépenses au sein des services extérieurs est celui des « publicité, publication et relations publiques » (c/ 623) qui représentait à lui seul, en 2015, 74 % des charges

⁹¹ HPTE met à la disposition des offices de tourisme partenaires son outil de réservation. Les offices de tourisme saisissent leur production sur la base départementale. Cette production peut être vendue à la fois par HPTE et par l'OT partenaire. En revanche, tout le traitement du dossier est effectué par HPTE qui reverse la commission au partenaire qui trouve le client.

externalisées et 38 % des charges d'exploitation. Il se décompose, chaque année, de la manière suivante :

- 380 à 500 k€ d'annonces et insertions publicitaires ;
- 250 à 300 k€ de frais d'asilages⁹² ;
- 300 à 450 k€ de frais d'impression de catalogues ;
- 50 à 100 k€ de frais engagés pour assurer la présence de HPTE dans les salons français et étrangers de tourisme ;
- 20 à 100 k€ de « relations presse » (françaises et étrangères) : conférence de presse, accueil de journalistes pour des séjours découverte dans les Hautes-Pyrénées dont les frais sont pris en charge par HPTE ;
- 43 à 52 k€ de « gravures » correspondant à des honoraires d'infographie systématiquement payés à une agence de communication unique sur la période⁹³ ;
- 50 k€ à 200 k€ de *mailing*, *newsletters* et « internet media »⁹⁴ ;
- environ 30 k€ de *sponsoring* ;
- 5 k€ à 15 k€ de « dotations »⁹⁵ et cadeaux clientèles⁹⁶.

Les charges d'« intermédiaires et honoraires », bien qu'en légère décroissance sur la période, demeurent importantes et représentent en 2015 le deuxième poste de charge au titre des services extérieurs (185 k€ dont les 3/4 sont versés à l'agence de communication précitée).

Les postes de charges « sous-traitance » et « études et recherches » représentent à eux deux une charge de plus de 100 k€ en 2015, en progression sensible sur la période, essentiellement sous l'effet de l'augmentation des charges de traduction et d'une nouvelle action de diffusion de la documentation touristique. La forte hausse des charges d'entretien et maintenance est due en grande partie à la maintenance de Citybreak.

7.1.3. Un excédent d'exploitation positif

Malgré une valeur ajoutée dégradée, l'excédent brut d'exploitation est positif et en hausse tendancielle sur la période (avec une hausse substantielle de 2009 à 2013 et une diminution de moindre ampleur depuis 2014), la subvention du conseil départemental n'ayant pas décliné à due proportion de la réduction du périmètre des missions de HPTE, en conséquence du retour des missions environnementales au département, puisque la subvention n'a diminué qu'à hauteur des charges de personnel du pôle environnement (425 k€), augmentées de charges de fonctionnement évaluées *a minima* (15 k€) et hors charges indirectes et de structure.

⁹² L'asilage ou « asile colis », est une technique de *marketing* direct dont le principe consiste à insérer dans un colis un document, un coupon de réduction, un catalogue ou encore un échantillon en provenance d'une autre société non concurrente. Dans le cas d'espèce, HPTE diffuse des documents publicitaires relatifs au tourisme dans les Hautes-Pyrénées, en asilage de certains magazines (Télérama, Fémina, Nouvel Obs, El Pais, etc.).

⁹³ New Deal devenue KU DE TA (cf. partie afférente dans le traitement des marchés).

⁹⁴ Les frais d'« internet évolution » et « internet media » figurent dans les comptes certifiés au compte 623930, mais au compte 62316 dans les grands livres : 123 908,47 € en 2014 « d'internet media », 114 839,6 € en 2013, 114 068,42 € en 2012, 9 568 € en 2011, 11 888,24 € en 2010, 28 499,49 € en 2009. Aucune de ces dépenses ne figure au grand livre au compte 623910, mais bien au compte 62316.

⁹⁵ Les dotations qui figurent sur le compte 62360000 sont des prestations et séjours, offerts lors des manifestations, salons, animations et événementiels de promotion.

⁹⁶ Cadeaux octroyés suite notamment à des litiges.

tableau 25 : L'excédent brut d'exploitation

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Evol. en VA	Evol.
VALEUR AJOUTÉE	-1 539 431	-1 530 928	-1 535 559	-1 528 038	-1 432 304	-1 799 768	-1 646 930	-107 499	7%
Subventions d'exploitation (+)	3 464 095	3 906 984	3 892 439	3 884 969	3 869 000	3 751 599	3 326 800	-137 295	-4%
Impôts, taxes et versements assimilés (-)	146 968	152 920	154 826	154 344	159 158	110 272	106 143	-40 825	-28%
Charges de personnel (-)	1 715 348	2 110 069	2 107 966	2 046 639	1 984 178	1 641 276	1 430 470	-284 878	-17%
dont salaires et traitements	1 175 225	1 205 105	1 235 473	1 242 986	1 238 511	1 021 415	913 489	-261 736	-22%
dont charges sociales	540 122	557 437	575 241	580 237	570 582	466 017	419 210	-120 912	-22%
dont personnel mis à disposition et intérimaire	-	347 527	297 252	223 416	175 085	153 844	97 771	97 771	
EXCÉDENT OU DÉFICIT BRUT D'EXPLOITATION	62 348	113 067	94 088	155 948	293 360	200 283	143 257	80 909	130%

Source : comptes HPTE, retraitement CRC

Facialement de 137,2 k€ entre 2009 et 2015, la diminution de la subvention, retraitée de la prise en charge des personnels départementaux mis à disposition de HPTE et n'ayant pas fait l'objet d'un remboursement en 2009, s'établit à environ 600 k€ sur la période.

Les charges de personnel (salaires et traitements, charges sociales, remboursement des personnels mis à disposition et personnel intérimaire) ont parallèlement décliné de 285 k€ (- 17 %). Cependant, le personnel mis à disposition de HPTE par le conseil général ne faisait pas l'objet, en 2009, d'un remboursement à la différence des exercices suivants où cette charge a été dûment inscrite au compte 6214. Retraitées de ce phénomène, les charges de personnel décroissent d'un tiers, passant de plus de 2,1 M€ en 2009 à 1,43 M€ en 2015.

Cette forte contraction des charges de personnel (- 680 k€), s'explique pour moitié par la disparition des missions environnementales de HPTE et pour le reste par une diminution des effectifs, qui doit être mise en regard de la hausse (+ 344 k€), des charges de services extérieurs évoquée précédemment.

7.1.4. Un résultat positif depuis 2012

Le résultat d'exploitation a suivi sur la période sous revue une courbe relativement parallèle à celle de l'EBE, les dotations aux amortissements et les autres charges⁹⁷ étant restées relativement stables respectivement autour de 50 k€ et 45 k€.

⁹⁷ Les autres charges correspondent pour l'essentiel aux redevances et licences informatiques, aux pertes sur créances irrécouvrables (16 k€ en 2014) et décaissements sinistrés (3,9 k€ en 2013).

tableau 26 : Résultat d'exploitation et résultat financier

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Evol. en VA	Evol.
EXCEDENT OU DEFICIT BRUT D'EXPLOITATION	62 348	113 067	94 088	155 948	293 360	200 283	143 257	80 909	130%
Reprises sur provisions (+)	-	-	-	-	-	10 312	-	-	
Transferts de charges (+)	1 458	3 987	57	4 223	12 312	23 353	2 592	1 134	
Autres produits (+)	2 859	1 815	2 741	2 700	7 179	3 657	4 056	1 197	42%
Dotations aux amortissements (-)	59 748	36 030	48 338	53 080	56 020	52 430	47 513	- 12 235	-20%
Dotations aux provisions (-)	-	-	-	-	-	800	-	-	
Autres charges (-)	43 306	44 131	44 768	43 325	47 887	61 633	48 850	5 544	13%
RESULTAT D'EXPLOITATION (I)	- 36 389	38 708	3 780	66 466	208 945	122 741	53 542	89 931	247%
Quote-part de résultat sur opérations faites en commun (-655)	-	-	-	-	-	-	-	-	
Produits financiers (+)	15 942	7 580	7 487	16 950	4 895	4 048	2 580	- 13 362	-84%
Charges financières (-)	9	-	66	-	68	357	56	47	535%
RESULTAT FINANCIER (II)	15 934	7 580	7 421	16 950	4 827	3 691	2 524	- 13 410	-84%
RESULTAT COURANT AVANT IMPOTS (III = I+II)	- 20 455	46 288	11 201	83 416	213 771	126 432	56 066	76 521	374%

Source : comptes HPTE, retraitement CRC

Les reprises sur provisions et transferts de charges sont marginaux à l'exception de 2014 où ils s'élèvent à 33,6 k€⁹⁸.

Le résultat financier, bien qu'en décroissance du fait de l'érosion des produits de cession de valeurs mobilières de placement, demeure positif et contribue à conforter le résultat courant qui croît progressivement pour s'établir à 213 k€ en 2013 avant de se contracter de moitié sur chacun des deux exercices suivants et atteindre 56 k€ en 2015.

Le résultat exceptionnel est fortement négatif :

- en 2009 du fait de la sortie des baux commerciaux des maisons des Pyrénées de Bordeaux⁹⁹ et de Nantes¹⁰⁰ qui ont été fermées ;
- en 2010 du fait de la comptabilisation d'une dotation exceptionnelle aux provisions pour risques et charges relative à la dette de la confédération pyrénéenne suite à la fermeture de ces maisons des Pyrénées pour un montant de 78 173 € (comptabilisée au compte 6875¹⁰¹).

Il devient ensuite positif sous l'effet conjugué¹⁰² :

- de la reprise de la provision pour risques et charges relative à la dette de la confédération pyrénéenne¹⁰³ ;
- au maintien de divers « autres produits exceptionnels » (c/ 7718) constitués essentiellement des reports de la balance de la boutique¹⁰⁴ et d'une régularisation de facture.

⁹⁸ 23 k€ au titre du FONGECIF (HPTE paye d'abord le salaire puis cette dépense est ensuite passée en transfert de charges) et 10 k€ de reprises sur provisions suite à un règlement partiel d'un client douteux.

⁹⁹ 53 357,16 € ont été comptabilisés au c/ 675 à ce titre en 2009, sans contrepartie au c/ 775.

¹⁰⁰ Pour cette opération, 45 735 € ont été inscrits en dotations exceptionnelles aux amortissements et provisions en 2009 (c/ 6875), avant de faire l'objet, en 2010, d'une reprise intégrale (comptabilisée au c/ 7875) en contrepartie de la comptabilisation du même montant au c/ 675. L'incidence sur le résultat exceptionnel est donc nul en 2010 et pèse intégralement sur 2009.

¹⁰¹ Il sera relevé que le c/ 6875 n'est pas prévu par le plan comptable associatif qui n'ouvre que le c/ 6871 « Dotations aux amortissements exceptionnels des immobilisations » et le c/ 6876 « Dotations aux provisions pour dépréciations exceptionnelles ». Il ne prévoit pas de dotations exceptionnelles aux provisions pour risques et charges.

¹⁰² À l'exception de l'exercice 2014 où ont été comptabilisés en valeur comptable des éléments d'actifs la VNC des véhicules et autres matériels cédés au conseil départemental à l'occasion de la reprise du secteur environnement.

¹⁰³ 6 000 € en 2012, 4 013 € en 2014, 8 026 € en 2015.

¹⁰⁴ 4 614 € en 2012, 7 793 € en 2014, 7 097 € en 2015.

tableau 27 : Détail du résultat exceptionnel

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Evol. en VA	Evol.
RESULTAT COURANT AVANT IMPOTS (III = I+II)	- 20 455	46 288	11 201	83 416	213 771	126 432	56 066	76 521	374%
Produits exceptionnels	19 865	46 171	11 973	12 079	877	16 130	16 260	- 3 605	-18%
dont autres produits exceptionnels (7718)	15 562	436	9 037	6 079	777	12 117	7 098		
dont produits / ex. antérieur (7722)							537		
dont produits de cession des immobilisations (7751 et 7752)	1 500				100		600		
quote part suv. virt. cpte rit (777)	2 803		2 936						
dont reprises / prov. risques et charges (7875)		45 735		6 000		4 013	8 026		
Charges exceptionnelles (-)	100 829	125 328	378	400	45	16 492	1 860	- 98 969	-98%
dont pénalités et amendes fiscales (6712)	1 626		366	17	45	114			
dont autres charges exceptionnelles (6718)	112	1 420	12	384			353		
dont charges/ ex. antérieur (6720)							31		
dont valeur comptable des éléments d'actif (6750)	53 357	45 735				16 378			
dont charges exceptionnelles diverses (6788)							1 476		
dont dotations exceptionnelles aux amt et prov. (6875)	45 735	78 173							
RESULTAT EXCEPTIONNEL (IV)	- 80 964	- 79 157	11 595	11 679	832	- 362	14 400	95 364	118%
Impôts sur les sociétés	-	-	-	1 517	994	972	619	619	
RESULTAT DE L'EXERCICE (III+IV)	- 101 420	- 32 869	22 796	93 578	213 609	125 097	69 847	171 267	169%

Source : comptes HPTE, retraitement CRC

Il en résulte un résultat net sensiblement positif depuis 2012, s'élevant respectivement à 4,8 % et 2,9 % des produits en 2013 et 2014 avant de revenir à 1,8 % en 2015.

tableau 28 : Résultat net comptable

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total des produits	3 805 462	4 391 018	4 367 635	4 422 578	4 466 296	4 304 640	3 878 361
Total des charges	3 906 882	4 423 887	4 344 839	4 329 000	4 252 687	4 179 542	3 808 515
Résultat de l'exercice	-101 420	-32 869	22 796	93 578	213 609	125 097	69 846
Résultat en % produits	-2,7%	-0,7%	0,5%	2,1%	4,8%	2,9%	1,8%

Source : comptes HPTE, retraitement CRC

7.2. La situation bilancielle

La structure bilancielle de HPTE se caractérise par un fonds de roulement net global important et croissant sur la période, couplé à un besoin en fonds de roulement de plus en plus négatif.

Il en découle une trésorerie structurelle abondante.

7.2.1. Un fonds de roulement net global élevé et en forte hausse

Les ressources stables de HPTE, en hausse de plus de 42 % sur la période, s'établissent en 2015 à 1,43 M€. Elles sont composées à 95 % en moyenne de ressources propres, les emprunts étant marginaux (94 k€ en 2015).

Les ressources propres sont composées en 2015 à 62 %¹⁰⁵ des réserves de l'association, fruits de résultats excédentaires successifs, et dont le dynamisme porte la progression des ressources propres.

Les amortissements, qui représentaient 40 à 45 % des ressources propres de 2009 à 2013, ont observé un net repli entre 2013 et 2015 (passant de 550 k€ à 304 k€ du fait de la sortie de l'actif de matériels non amortis¹⁰⁶). Ils ne représentaient plus en 2015 que 23 % des ressources propres de l'association.

Les fonds associatifs sans droit de reprise, strictement étales sur la période, sont à 90 % constitués par une subvention d'investissement non renouvelable de 68 k€ et représentent 5 à 6 % des ressources propres.

tableau 29 : Fonds de roulement

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Fonds associatifs sans droit de reprise	76 479	76 479	76 479	76 479	76 479	76 479	76 479
Autres réserves	503 264	401 844	368 976	391 774	391 773	698 960	824 057
Report à nouveau	-	-	-	-	93 577	-	-
Résultat de l'exercice	- 101 419	- 32 868	22 797	93 577	213 609	125 097	69 846
Fonds dédiés	12 221	2 559	2 469	-	-	-	-
Fonds associatifs	490 545	448 014	470 721	561 830	775 439	900 537	970 382
Amortissements	468 976	484 678	515 574	558 140	550 352	322 655	304 946
Provisions	45 735	78 173	78 173	72 173	72 173	68 160	60 135
Ressources Propres	1 005 256	1 010 865	1 064 468	1 192 143	1 397 964	1 291 352	1 335 463
Emprunts/dettes auprès des établissements de crédit	-	-	101 633	-	47 692	-	94 851
Ressources stables (I)	1 005 256	1 010 865	1 166 101	1 192 143	1 445 656	1 291 352	1 430 314
Actif immobilisé brut/Emplois stables (II)	602 937	604 622	607 087	656 698	670 954	424 503	361 192
Fonds de roulement net global (I-II)	402 319	406 243	559 014	535 445	774 702	866 849	1 069 122

Source : comptes HPTE, retraitement CRC

A contrario, les actifs immobilisés bruts se sont contractés sur la période sous revue de 40 % pour s'établir à 361 k€ en 2015, soit un quart des ressources stables.

Cette diminution s'explique essentiellement par la sortie de l'actif de véhicules et matériels dédiés à l'exercice des missions environnementales transférées au département 2014.

Les ressources stables couvrent donc quatre fois le montant des emplois qu'elles ont vocation à financer. Il en découle un fonds de roulement net global largement excédentaire, représentant 102 jours de charges courantes en 2015. HPTE indique en réponse que ce fonds de roulement est « nécessaire pour mieux appréhender financièrement l'exercice suivant » sachant

¹⁰⁵ Contre 50 % en 2009.

¹⁰⁶ Mises au rebut et transfert au conseil départemental à l'occasion du retour du secteur environnement.

que le versement de la subvention du conseil départemental intervient parfois au second trimestre dudit exercice.

7.2.2. Un cycle d'exploitation générant un besoin en fonds de roulement négatif

Le cycle d'exploitation de HPTE, qui repose sur un encaissement des clients préalable au paiement des fournisseurs et sur une périodicité de perception de la subvention départementale qui anticipe sur les décaissements des charges courantes, engendre un besoin en fonds de roulement négatif et génère ainsi de la trésorerie.

tableau 30 : Besoin en fonds de roulement

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Stocks et en-cours	902	638	581	-	-	-	-
Créances (valeurs brutes)	340 194	416 165	400 389	376 610	348 774	446 290	539 904
Comptes de régularisation - Charges constatées d'avance	72 282	38 890	65 158	56 228	53 527	41 213	58 333
Actif circulant (III)	413 377	455 693	466 128	432 838	402 301	487 502	598 237
Avances et acomptes reçus sur commandes en cours	304 037	389 520	411 770	425 452	400 022	459 352	145 865
Dettes fournisseurs et comptes rattachés	397 664	429 981	427 224	511 039	415 444	951 821	472 779
Dettes fiscales et sociales	-	-	-	-	-	-	-
Dettes diverses	407 867	431 401	417 733	433 585	411 344	314 696	749 449
Comptes de régularisation -Produits constatés d'avance	1 359	-	93 136	81 408	-	-	-
Dettes circulantes (IV)	1 110 927	1 250 902	1 349 863	1 451 484	1 226 810	1 725 869	1 368 093
Besoin en fonds de roulement (III-IV)	- 697 549	- 795 209	- 883 735	- 1 018 646	- 824 509	- 1 238 367	- 769 856

Source : comptes HPTE, retraitement CRC

Les dettes circulantes sont en effet deux à trois fois plus élevées que l'actif circulant (créances). La trésorerie ainsi générée par le seul cycle d'exploitation s'élève à près de 890 k€ en moyenne par an, avec une croissance tendancielle sur la période, passant de 697 k€ en 2009 à 1,23 M€ en 2014 avant de revenir à 769 k€ en 2015, soit 74 jours de charges courantes.

7.2.3. Une trésorerie abondante

La trésorerie, calculée par différence entre le fonds de roulement et le besoin en fonds de roulement, constitue ici le cumul des disponibilités générées à la fois par le haut de bilan et par le cycle d'exploitation. Elle a doublé entre 2009 et 2014, passant de 1,09 M€ à 2,1 M€, avant de se rétracter en 2015 où elle s'établit à 1,8 M€, soit plus de 175 jours de charges courantes.

tableau 31 : Trésorerie

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Trésorerie	1 099 868	1 201 452	1 442 749	1 554 091	1 599 211	2 105 215	1 838 978
Trésorerie active (disponibilités)	1 069 860	1 201 451	271 180	1 554 091	1 238 454	1 744 459	1 478 222
Trésorerie passive (valeurs mobilières de placement)	30 008	-	1 171 568	-	360 757	360 757	360 757

Source : comptes HPTE, retraitement CRC

Ce niveau, manifestement excessif en 2014, a conduit l'association à acquérir des valeurs mobilières de placement pour tenter de rentabiliser sa trésorerie. Le montant des valeurs mobilières de placement s'établit à 360 k€ depuis 2013. L'association justifie cette accumulation de trésorerie par la nécessité de couvrir les passifs sociaux non provisionnés (indemnités de départ à la retraite)

et par la nécessité d'avancer les fonds pour la mise en œuvre du projet POCTEFA à hauteur de 1 M€ avant les premiers versements de la subvention européenne.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les comptes de l'association reflètent moins la performance de sa gestion que l'ajustement imparfait de la subvention annuelle versée par le conseil départemental, qui a insuffisamment tenu compte de la réduction de périmètre des missions de HPTE intervenue en 2014 avec la réintégration du pôle environnement au département. Dès lors, la situation financière de l'association est confortable et s'améliore sur la période, générant une trésorerie abondante que l'association fait fructifier en valeurs mobilières de placement.

La chambre relève en particulier que les modalités d'attribution de la subvention du département et les montants versés à ce titre ne sont corrélés ni avec l'évolution du périmètre des missions de HPTE, ni avec la qualité de la gestion ; que, dès lors, l'association n'est pas incitée à une gestion économe, ce dont témoignent sa politique salariale et l'augmentation de ses dépenses au titre des prestations de services extérieurs. Alors que l'association ne subit aucun risque de nature financière, compte tenu de son adossement à la collectivité départementale, l'augmentation de ses réserves n'a pas de justification.

Il appartient au département de moduler sa subvention annuelle en définissant des indicateurs de résultat et en tenant compte de la situation confortable des réserves de l'association.

GLOSSAIRE

AG	assemblée générale
BOAMP	Bulletin officiel des annonces de marchés publics
CA	chiffre d'affaires
CD 65	conseil départemental des Hautes-Pyrénées
CDD	contrat à durée déterminée
CDI	contrat à durée indéterminée
CGCT	code général des collectivités territoriales
CQP	certificat de qualification professionnelle
CRC	chambre régionale des comptes
CRC	comité de la réglementation comptable
CSP +	catégories socio-professionnelles supérieures
ETP	équivalent temps-plein
FEDER	Fonds européen de développement régional
FONGECIF	Fonds de gestion des congés individuels de formation
HPTE	Hautes-Pyrénées Tourisme Environnement
HT	hors taxe
JO	Journal Officiel
k€	kilo euros = millier d'euros
M€	million d'euros
Md€	milliard d'euros
OT	office de tourisme
PV	procès-verbal
RTT	réduction du temps de travail
SARL	société anonyme à responsabilité limitée
SEM	société d'économie mixte
TTC	toutes taxes comprises
VNC	valeur nette comptable

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

2 réponses enregistrées :

- Réponse du 25 septembre 2017 de Monsieur Jacques BRUNE, président de l'association Hautes-Pyrénées Tourisme Environnement (HPTE)
- Réponse du 7 septembre 2017 de Monsieur Michel PELIEU, président du conseil départemental des Hautes Pyrénées

Article L. 243-5 du code des juridictions financières :

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



Les publications de la chambre régionale des comptes
Occitanie

sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/Nos-activites/Chambres-regionales-des-comptes-CRC/Occitanie>

Chambre régionale des comptes Occitanie
500, avenue des États du Languedoc
CS 70755
34064 MONTPELLIER CEDEX 2

occitanie@crtc.ccomptes.fr