

Chambre régionale
des comptes

Bretagne



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

ÉTABLISSEMENT PUBLIC TOUT COMMENCE EN FINISTÈRE, AGENCE D'ATTRACTIVITÉ DU DÉPARTEMENT DU FINISTÈRE Anciennement Finistère 360° (Département du Finistère)

Exercices 2018 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	4
RECOMMANDATIONS.....	5
INTRODUCTION.....	6
1 PRESENTATION DE FINISTERE 360°	8
1.1 Un établissement né de la fusion de deux structures.....	8
1.2 Une trésorerie et des excédents surabondants, issus de subventions départementales demeurées sans emploi.....	9
2 L'OPERATEUR DU DEPARTEMENT EN MATIERE DE TOURISME.....	12
2.1 Une forme juridique et un contenu statutaire inappropriés	12
2.1.1 Un établissement public improprement qualifié d'industriel et commercial.....	12
2.1.2 Un élargissement des missions au-delà du domaine de compétence départementale à partir de 2022	14
2.2 Des modes de pilotage et de contrôle inadéquats.....	15
2.2.1 Un cadre conventionnel inadapté	15
2.2.2 Un défaut d'information des élus départementaux	15
3 LA GOUVERNANCE	17
3.1 Plusieurs éléments de non-conformité aux textes en vigueur	17
3.1.1 Des anomalies dans la tenue des réunions du conseil d'administration, jusqu'en 2022.....	17
3.1.2 Depuis 2022, une procédure de vote irrégulière en conseil d'administration	17
3.1.3 Le non-respect de la composition d'un comité départemental du tourisme.....	18
3.2 La nécessité de prévenir les risques de conflit d'intérêts	20
3.2.1 Des conflits entre intérêts publics	20
3.2.2 Des conflits entre intérêts public et privé.....	21
4 LES MODALITES D'EXERCICE DE L'ACTIVITE	23
4.1 En dépit des enjeux, un défaut initial de stratégie organisationnelle	23
4.1.1 Une organisation interne peu lisible jusqu'en 2022	23
4.1.2 Des coûts salariaux progressivement optimisés	23
4.2 Les conditions de départ de l'ancien directeur.....	24
4.3 Une filialisation de l'activité via la société <i>Startijenn</i>	26
5 LES RELATIONS AVEC LES TIERS	28
5.1 Des manquements dans la mise en œuvre de la commande publique jusqu'en 2022	28
5.1.1 Des appels à la concurrence inexistantes ou insuffisants.....	29

5.1.2 Des carences dans l'analyse des offres	29
5.1.3 Des irrégularités dans l'application de la délégation	29
5.2 Des réservations de classes de mer marquées par des irrégularités	31
ANNEXES.....	33
Annexe n° 1. Genèse et évolution chronologique de Finistère 360°	34
Annexe n° 2. Données financières et comptables	35
Annexe n° 3. Réponse des ordonnateurs	37

SYNTHÈSE

Un établissement rattaché au département du Finistère et dont les statuts doivent être modifiés et les modalités de pilotage, adaptées

L'établissement public Finistère 360° a été créé en 2018, par la fusion de deux établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) antérieurement rattachés au département du Finistère : le premier mettant en œuvre les missions du comité départemental du tourisme, le second intervenant en faveur du développement du nautisme.

Alors qu'elle avait été statutairement définie comme telle par le département, l'activité de Finistère 360° n'a, depuis sa création, pas présenté les caractéristiques juridiques d'un service public à caractère industriel et commercial.

L'approbation d'une « nouvelle feuille de route » pour Finistère 360° par l'assemblée départementale en 2022 a été accompagnée d'une révision des statuts, tout en conservant la forme juridique, inappropriée, d'établissement public industriel et commercial. Parallèlement, les missions confiées à l'établissement ont été élargies, hors du champ des compétences règlementairement dévolues au département.

L'ensemble de ces constats appelle la mise en œuvre de modifications, lesquelles emporteront un changement de l'actuel cadre de gestion, notamment en matière budgétaire et de statut des agents.

Le pilotage par le département doit, en outre, être amélioré, notamment par l'exercice du contrôle qu'il revient à ce dernier d'exercer annuellement, à partir du rapport financier transmis par le comité départemental du tourisme. Cette information des élus s'impose d'autant plus que la situation financière de Finistère 360° met en évidence une trésorerie abondante, issue d'un surfinancement par sa collectivité de rattachement.

En 2024, l'établissement a employé la totalité de cette trésorerie, soit presque 2 M€, pour parrainer un bateau participant à l'édition 2024 du Vendée Globe.

De nombreux manquements, générateurs de risques, dans la gouvernance et la gestion de la structure

Dès sa création et alors que le statut de comité départemental du tourisme a été confirmé en 2022, Finistère 360° n'a pas respecté la représentation des acteurs de ce secteur d'activité, telle qu'elle est prévue par les textes.

Les modalités de vote au sein du conseil d'administration en vigueur depuis 2022 font, par ailleurs, peser un risque sur la légalité des décisions prises, tout comme l'absence de mesures pour prévenir les risques d'atteinte à la probité.

D'une manière générale, la gestion de Finistère 360° a été affectée par un grand nombre de fragilités juridiques, dans la mise en œuvre de la commande publique et dans l'activité de réservation des classes de mer.

L'exposition aux risques a été particulièrement élevée dans le cadre de la filialisation d'une partie de l'activité. La gestion de la société *Startijenn*, dont Finistère 360° était l'unique actionnaire, a, en effet, été marquée par de graves irrégularités budgétaires et comptables.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : Se rapprocher du département afin de régulariser la nature juridique de l'établissement. 13

Recommandation n° 2. : Se rapprocher du département afin que l'objet statutaire de la structure soit conforme aux compétences départementales définies par le code général des collectivités territoriales. 14

Recommandation n° 3. : Etablir et adresser au conseil départemental siégeant en séance plénière, un rapport financier annuel, conformément aux dispositions de l'article L. 132-6 du code du tourisme. 16

Recommandation n° 4. : Se rapprocher du département afin que la composition du comité départemental du tourisme soit arrêtée conformément aux dispositions du code du tourisme et le fonctionnement des instances, conformément au code général des collectivités territoriales. 19

Recommandation n° 5. : Prendre les mesures nécessaires afin de prévenir les risques de conflits d'intérêts. 22

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 son résumé.

INTRODUCTION

L'établissement public industriel et commercial (EPIC) Finistère 360° a été inscrit au programme 2024 de la chambre. Ce contrôle des comptes et de la gestion est le premier, depuis la création de l'organisme, en 2018.

Le contrôle a été ouvert par lettres de la chambre datées des 8 février et 28 mars 2024.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, a eu lieu le 29 avril 2024 avec Mme Claire LEVRY GERARD, ordonnatrice en fonction, et le 30 avril 2024 avec M. Xavier DRUHEN, ordonnateur précédent.

Le rapport d'observations provisoires a été notifié le 23 juillet 2024 à l'ordonnatrice et à l'ancien ordonnateur, ainsi qu'au président du département, collectivité de rattachement de l'établissement public.

Des extraits du rapport ont fait l'objet d'une communication à des tiers mis en cause.

Une communication administrative a été adressée au préfet du Finistère.

Une majorité des destinataires ont demandé un délai supplémentaire pour produire leur réponse ; le délai accordé a porté l'échéance à la date du 23 septembre 2024.

L'ordonnatrice en fonction a transmis, par un courrier daté du 23 septembre 2024, des éléments de réponse qui sont présentés sous la signature conjointe du président du conseil d'administration de l'EPIC et du président du département. L'ancien ordonnateur a présenté ses réponses par un courriel adressé le 21 septembre 2024.

L'ancien président du conseil d'administration de l'EPIC a répondu par un courriel en date du 22 septembre 2024. Le président du conseil régional Bretagne a répondu par deux courriers datés des 22 et 30 août 2024. Les deux élus départementaux siégeant au conseil d'administration ont répondu par des courriers respectivement datés des 13 et 19 septembre 2024.

La personnalité qualifiée membre du conseil d'administration de l'EPIC a répondu par un courrier en date du 23 septembre 2024. La société prestataire d'une étude a répondu par un courrier en date du 12 septembre 2024.

La chambre, lors de sa séance du 13 novembre 2024, a arrêté ses observations définitives.

L'appellation initiale de l'établissement *Finistère 360°, tourisme, nautisme et territoires* a été modifiée en octobre 2022, au profit de l'appellation *Finistère 360°, agence d'attractivité touristique, économique et résidentielle*. À la suite d'une délibération du 25 mars 2024 du conseil d'administration de l'établissement, celui-ci est dorénavant désigné *Tout commence en Finistère, agence d'attractivité du département du Finistère*. Au regard de la période concernée par le contrôle, les développements à suivre mentionneront l'établissement sous le nom *Finistère 360°*.

Tourisme et nautisme en Finistère : données de cadrage

Son linéaire de côtes de 2 263 km offre au Finistère la façade maritime la plus étendue des départements de métropole¹. Le parc naturel marin d'Iroise et le parc naturel régional d'Armorique valorisent les espaces naturels du Finistère. Le patrimoine architectural et culturel, notamment à travers les enclos paroissiaux, participe également aux aménités touristiques du département.

En 2024, le Finistère comprend 55 communes classées communes touristiques et 16 classées stations de tourisme².

Le département offre 96 ports, ainsi que 86 zones de mouillages et d'équipements légers à la navigation de plaisance³.

Après les deux années 2020 et 2021 marquées par la crise sanitaire, et une année 2022 qualifiée de « record » pour le tourisme en Bretagne⁴, le nombre de nuitées enregistrées dans le Finistère a atteint 7,5 millions, dépassant celui de 2019⁵. Il représente le tiers des nuitées enregistrées à l'échelle régionale⁶.

¹ Selon les données produites par le service hydrographique et océanographique de la Marine (SHOM) et par l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN), publiées en décembre 2021 : référentiel établi selon la « limite terre mer » en lieu et place du calcul du trait de côte développé en 2000 qui conduisait à un total de 1 250 kilomètres de côtes en Finistère.

² Données janvier 2024, ministère de l'économie et des finances (MINEFI), direction générale des entreprises.

³ Données publiées en février 2023 par la délégation à la mer et au littoral de la préfecture.

⁴ Insee, Saison touristique d'été : la Bretagne, une destination très prisée en 2022, paru le 30 novembre 2022.

⁵ Insee, Été 2023, une saison touristique dynamisée par la fréquentation des campings et le retour de la clientèle venant de l'étranger, paru le 7 décembre 2023.

⁶ Nuitées en campings, hôtels et autres hébergements collectifs de tourisme. Insee, Été 2023, précité.

1 PRESENTATION DE FINISTERE 360°

1.1 Un établissement né de la fusion de deux structures

Le conseil départemental a approuvé les statuts de l'établissement public industriel et commercial (EPIC) Finistère 360° le 1^{er} février 2018, dans le contexte juridique défini par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

Le tourisme : une compétence partagée

La compétence en matière de tourisme est partagée entre l'État, les régions, les départements et les communes.

La loi NOTRe a supprimé la clause de compétence générale des départements, ainsi que leur compétence en matière de développement économique et d'aide aux entreprises et affirmé l'action des collectivités régionales et intercommunales en matière de tourisme.

Les régions établissent des schémas de développement du tourisme et des loisirs dont la déclinaison est, pour tout ou partie, confiée au comité régional du tourisme, créé dans chaque région⁷.

Les départements sont libres d'établir des schémas d'aménagement touristique à l'échelle de leurs territoires. Ils créent les comités départementaux du tourisme (CDT) chargés de préparer et de mettre en œuvre leurs politiques dans ce domaine. Ces derniers contribuent notamment à 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 ou intercommunal.

Les structures intercommunales sont, depuis 2017, compétentes de plein droit en matière de création, d'aménagement, d'entretien et de gestion de zones d'activité touristique, ainsi que de promotion touristique qu'elles peuvent confier à des offices de tourisme. Les communes classées stations de tourisme peuvent conserver cette dernière compétence et la confier à leurs propres offices de tourisme.

Source : code du tourisme, art. L. 111-1 et L.111-2, L. 132-1 et suivants, L. 134-1 et suivants.

La création de Finistère 360°, tourisme, nautisme et territoires par le département a procédé de la fusion, dans ce contexte, de deux entités : Nautisme en Finistère et Finistère tourisme. Existait antérieurement sous forme associative, les deux structures avaient fait l'objet, en 2011, de transformations en EPIC rattachés au département. L'EPIC Finistère tourisme exerçait la fonction de comité départemental du tourisme (CDT)⁸.

⁷ Code du tourisme, article L. 131-1 à L. 135-9 .

⁸ Cf. annexe 1.

Les statuts de Finistère 360° adoptés en 2018 sont repris de ceux de Finistère tourisme complétés de missions qui relevaient antérieurement de l'EPIC Nautisme en Finistère (formation et contribution à la pratique et à l'excellence sportive nautique). Il en résulte, pour Finistère 360°, un objet statutaire plus large que celui d'un CDT de droit commun.

La gestion de la marque « tout commence en Finistère » a également été intégrée aux statuts de Finistère 360°, à la suite de la cession, en 2018, des droits d'exploitation de la marque, propriété du département.

1.2 Une trésorerie et des excédents surabondants, issus de subventions départementales demeurées sans emploi

Finistère 360° fait usage du cadre budgétaire et comptable règlementaire propre aux services publics industriels et commerciaux.

L'activité de l'établissement a été, jusqu'en 2019, artificiellement gonflée par les opérations relatives à la vente de séjours en classes de mer⁹, qui procuraient, alors, à ce dernier, le quart de ses ressources budgétaires. La modification de ce schéma comptable initial et la réorientation de l'activité de Finistère 360° ont emporté une quasi disparition du chiffre d'affaires et une réduction de près de la moitié de l'ensemble des charges de gestion. Depuis 2020, le fonctionnement de l'établissement est quasi intégralement financé par les subventions versées par le département.

Le maintien des subventions départementales à un niveau de l'ordre de 3 M€ par an a permis à l'établissement de cumuler plus de 1,1 M€ d'excédents sur la période, auxquels se sont ajoutés ceux hérités des deux structures dont il a repris la gestion (0,46 M€)¹⁰. Ces excédents n'ont pas été mis en réserve et sont demeurés mobilisables pour la couverture de dépenses de fonctionnement.

⁹ Les charges (1,5 M€ en 2018 et 2019) correspondaient au remboursement des sommes dues aux centres nautiques, en contrepartie de l'achat des séjours par la Ville de Paris, effectué directement auprès de Finistère 360°.

¹⁰ Voir annexe 2.

Graphiques n° 1, 2 et 3 : charges, produits, résultats et excédents de fonctionnement cumulés (en M€)



Source : Chambre régionale des comptes (données : comptes de gestion).

Finistère 360° a investi moins de 0,5 M€ sur la période. Ces dépenses ont été intégralement autofinancées et l'établissement n'a ni repris, ni contracté d'emprunt¹¹.

Fin 2023, l'établissement disposait d'une trésorerie supérieure à 1,9 M€, correspondant à une dizaine de mois d'activité.

Dans leur réponse conjointe aux observations provisoires de la chambre, les présidents du département et de l'établissement indiquent que le cumul de l'excédent a notamment résulté des mesures de réduction des dépenses de personnel, mises en œuvre à partir de 2022. Les cosignataires du courrier indiquent que ce contexte a permis une diminution progressive de la subvention départementale, amorcée en 2023 et poursuivie en 2024, avec l'objectif de l'abaisser à 2,5 M€ en 2025. Enfin, les cosignataires indiquent que l'excédent de trésorerie accumulé a permis à l'établissement d'autofinancer en intégralité le projet « Vendée Globe ».

¹¹ Voir annexe 2.

Le parrainage d'un navigateur participant à l'édition 2024 du Vendée Globe

La décision de Finistère 360° de parrainer la participation d'un navigateur au Vendée Globe 2024 a été précédée, le 3 octobre 2022, d'un avis favorable du conseil départemental. La contribution de Finistère 360° a été initialement fixée à 0,5 M€ par an pour la période 2023-2026, soit une dépense cumulée de 2 M€. En septembre 2023, le plan de financement a été modifié pour permettre le versement de 90 % de la somme totale en 2024.

Un contrat de prestations de communication et d'animation visant à valoriser l'image et l'attractivité du Finistère a été conclu entre une société propriété du navigateur et Finistère 360°. Ce contrat n'a donné lieu à aucune publicité, ni mise en concurrence.

La chambre observe qu'un appel à manifestation d'intérêt aurait permis d'identifier d'éventuelles candidatures concurrentes susceptibles d'offrir des prestations comparables et d'assurer, ainsi, la transparence de la procédure de désignation de l'opérateur économique, ce dont conviennent le président du conseil d'administration de Finistère 360° et le président du conseil départemental dans leur réponse conjointe aux observations provisoires.

La chambre constate que les ressources budgétaires apportées par le département n'ont pas été adaptées aux besoins de Finistère 360°, dont l'activité a été réduite de près de la moitié au cours de la période de contrôle. Il conviendra de redimensionner le financement de l'établissement public à son activité, ce à quoi le département souscrit.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Issu de la fusion, en 2018, des EPIC Finistère tourisme et Nautisme en Finistère, Finistère 360° dispose d'un objet statutaire plus large que celui d'un comité départemental du tourisme.

Le maintien d'une contribution financière du département sans rapport avec l'activité de l'établissement a conduit à l'accumulation d'importants excédents. Ces derniers ayant été employés au parrainage d'un participant à l'édition 2024 du Vendée Globe, les enjeux financiers de l'établissement tiennent, pour l'essentiel, au redimensionnement du soutien financier apporté annuellement par sa collectivité de rattachement.

2 L'OPERATEUR DU DEPARTEMENT EN MATIERE DE TOURISME

2.1 Une forme juridique et un contenu statutaire inappropriés

2.1.1 Un établissement public improprement qualifié d'industriel et commercial

Chaque département arrête les statuts et les principes d'organisation de son comité départemental du tourisme (CDT). Il lui attribue la forme juridique de son choix. Il en fixe également la composition dans les limites de dispositions tenant, notamment, à la désignation de membres de droit¹².

En s'inscrivant dans la continuité des structures juridiques préexistantes, la délibération du conseil départemental de 2018 portant création de l'organisme Finistère 360° a présenté le statut d'établissement public industriel et commercial (EPIC) comme étant « *la forme la plus adaptée* »¹³.

En amont de cette délibération, le rapport d'information transmis aux élus départementaux n'a pas inclus de mise en perspective comparant l'ensemble des statuts envisageables, de droit public ou privé, permettant la gestion déléguée d'un CDT¹⁴. De la même façon, le compte-rendu de la commission consultative des services publics locaux ne rend pas compte d'une présentation des différentes formes juridiques possibles. La chambre observe en outre que ce statut d'EPIC ne correspond pas aux formes juridiques les plus courantes des comités départementaux du tourisme.

La distinction entre service public administratif et service public industriel et commercial¹⁵

Les collectivités territoriales et leurs établissements peuvent assumer des missions de service public de deux natures : administratif ou industriel et commercial. La nature d'une mission de service public est déterminée soit par la loi, soit au regard de critères tenant à la nature et aux modalités d'exercice de l'activité, définis par la jurisprudence¹⁶.

¹² Code du tourisme, article L. 132-3.

¹³ Pour des raisons invoquées d'autonomie, de souplesse de gestion, de maintien des conditions d'emploi et de gouvernance.

¹⁴ Groupement d'intérêt public, société publique locale, société d'économie mixte ou association, notamment.

¹⁵ Conseil d'État, Guide des outils d'action économique, Fiche 14 : établissements publics industriels et commerciaux.

¹⁶ Conseil d'État, Assemblée, 16 novembre 1956, *Union syndicale des industries aéronautiques*.

Un service public est présumé administratif sauf à ce que son objet, son mode de financement et ses modalités d'organisation et de fonctionnement, présentent un caractère industriel et commercial. Ce dernier est caractérisé par un faisceau d'indices : activité de production et d'échanges de biens et de services susceptible d'être exercée par des entreprises privées ; financement assuré de façon prépondérante par les redevances versées par les usagers ; modalités d'organisation et de fonctionnement du service traduisant l'intention de la collectivité d'appliquer les règles de gestion propres aux entreprises privées (mode de gestion, statut du personnel, régime fiscal et comptable, usages du commerce, etc.).

La qualification retenue produit des conséquences sur le régime juridique applicable aux agents, aux contrats, aux relations avec les usagers et à la gestion budgétaire et comptable : les règles de droit public s'appliquent aux services publics administratifs tandis que les règles de droit privé s'appliquent largement aux services publics industriels et commerciaux.

Le financement public procurait à Finistère 360°, dès la création de ce dernier, les trois quarts de ses ressources budgétaires. Il est quasi exclusif depuis 2022. Ce mode de financement ne correspond pas à celui d'un EPIC¹⁷.

Les modalités d'accompagnement d'organismes par Finistère 360° confèrent, par ailleurs, une nature administrative à l'activité de ce dernier. Plusieurs interventions de ses salariés pour le compte d'entités consistent, en effet, à dispenser des prestations sans contrepartie financière¹⁸.

La chambre observe que les élus n'ont pas été pleinement informés des différentes natures juridiques que Finistère 360° était susceptible de revêtir. En dépit de sa qualification statutaire d'établissement public industriel et commercial, ce dernier présente un caractère administratif prépondérant, compte tenu de ses ressources et missions. Il appartient à l'établissement et au département de tirer les conséquences de sa qualité effective d'établissement public administratif, aussi bien pour le régime budgétaire et comptable que pour le statut des personnels qui lui sont applicables.

Dans leur réponse conjointe, le président de l'établissement public et le président du département ont indiqué leur intention de lancer, avant la fin de l'année 2024, une étude pour déterminer la forme juridique adéquate.

Recommandation n° 1. : Se rapprocher du département afin de régulariser la nature juridique de l'établissement.

¹⁷ Cf. cour administrative d'appel de Marseille, 8^{ème} chambre, 2 avril 2019, 18MA01245.

¹⁸ Mise en œuvre des dispositifs « expérience client » et « booster », à partir de 2018.

2.1.2 Un élargissement des missions au-delà du domaine de compétence départementale à partir de 2022

En octobre 2022, le conseil départemental a adopté une délibération portant « nouvelle feuille de route pour Finistère 360° » et révision des statuts.

La délibération précise que l'ensemble des actions liées au nautisme a vocation à être transféré à la direction du département en charge des politiques sportives. Or, les statuts issus de la même délibération mentionnent toujours les missions de « *produire et commercialiser des produits touristiques et nautiques* » et de « *contribuer à la pratique et à l'excellence sportive nautique* ».

La révision statutaire a, par ailleurs, porté sur un changement de dénomination de l'agence *Finistère 360° tourisme, nautisme et territoires*, au profit de l'appellation *Finistère 360°, agence d'attractivité touristique, économique et résidentielle*.

La délibération précise que la mission d'attractivité économique et résidentielle confiée à l'agence porte sur un rôle de fédération des acteurs, notamment dans le champ économique. Cette mission mentionne explicitement l'objectif de peser sur les enjeux d'infrastructures de transport, de maintien des sièges sociaux, de développement de secteurs économiques spécifiques.

Le développement économique est une compétence que la loi NOTRe a confié aux régions¹⁹. Dès lors, le non-respect du champ de compétence départemental tel que redéfini en 2015 entache potentiellement d'illégalité la délibération confiant à l'établissement des missions en matière de développement économique²⁰.

Dans leur réponse conjointe, les présidents de l'établissement et du conseil départemental ont insisté sur le fait que Finistère 360° n'accorde pas d'aides aux entreprises. Ce faisant, ils répondent à une critique non formulée par la chambre. Ainsi qu'il résulte des développements qui précèdent, l'observation de la chambre porte, en effet, sur l'exercice d'une compétence en matière de « développement économique », à laquelle la délibération d'octobre 2022 a explicitement rattaché la mission d'attractivité économique confiée à l'établissement. La chambre rappelle que ni le département, ni un établissement public qui lui est rattaché, ne sont juridiquement compétents pour définir les orientations relatives à l'attractivité, sous l'angle du développement économique.

Recommandation n° 2. : Se rapprocher du département afin que l'objet statutaire de la structure soit conforme aux compétences départementales définies par le code général des collectivités territoriales.

¹⁹ Code général des collectivités territoriales (CGCT), art. L. 4211-1.

²⁰ CGCT, art. L. 3211-1 : « [le département] a compétence pour promouvoir les solidarités, la cohésion territoriale et l'accès aux soins de proximité sur le territoire départemental, dans le respect de l'intégrité de l'autonomie et des attributions des régions et des communes ».

2.2 Des modes de pilotage et de contrôle inadéquats

2.2.1 Un cadre conventionnel inadapté

Depuis 2018, une convention annuelle est conclue entre le département et l'établissement public, avec pour but énoncé la définition d'un « partenariat » entre les deux organismes.

La convention est établie sur le modèle des documents contractuels régissant les relations entre le département et des associations. Il en résulte un contenu inadapté aux relations entre un établissement public et sa collectivité de rattachement. À titre d'illustration, la cessation d'activité d'un établissement public doit procéder d'une délibération de sa collectivité de rattachement²¹ et non pas d'un courrier notifiant la résiliation d'une convention de partenariat.

D'une manière générale, la commission permanente du conseil départemental a approuvé, de 2018 à 2021, un principe de « partenariat » avec l'organisme Finistère 360°, selon des modalités contractuelles inadaptées au financement d'un établissement public.

Dans leur réponse conjointe, le président de l'établissement public et le président du département ont indiqué leur intention d'adapter la convention dès 2025 et, par la suite, en fonction de l'évolution du statut de l'établissement.

2.2.2 Un défaut d'information des élus départementaux

Le CDT est tenu de soumettre annuellement son rapport financier au conseil départemental siégeant en séance plénière²².

La convention, délibérée annuellement par le conseil départemental pour fixer sa contribution financière, affecte les 3 M€ de crédits de façon très générique.

À cette imprécision des prévisions budgétaires, s'ajoute, depuis la création de Finistère 360, l'absence de présentation à l'assemblée départementale de l'usage des crédits alloués.

La chambre constate que le conseil départemental n'a pas délibéré sur le rapport prévu par le code du tourisme et qu'un tel document n'a été ni réclamé, ni établi.

Dans leur réponse conjointe, le président de l'établissement public et celui du département ont indiqué qu'un rapport financier annuel sera établi et transmis aux élus du conseil départemental, dès 2025. La chambre rappelle que ce document doit être soumis à la formation plénière de l'assemblée départementale.

²¹ CGCT, art. R. 2221-16.

²² Code du tourisme, art. L. 132-6.

Recommandation n° 3. : Établir et adresser au conseil départemental siégeant en séance plénière, un rapport financier annuel, conformément aux dispositions de l'article L. 132-6 du code du tourisme.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les statuts de Finistère 360°, reconduits à l'identique à la suite de la fusion des deux organismes Finistère 360° et Nautisme en Finistère, ne sont pas adaptés à l'activité exercée.

En dépit de la qualification d'établissement public industriel et commercial dans les statuts approuvés en 2018, puis en 2022, l'établissement doit être regardé comme un établissement public administratif. Ce statut emporte des conséquences majeures sur le régime budgétaire et le statut des agents applicables à l'établissement dont il conviendra de tenir compte pour l'avenir. Finistère 360° pourrait revêtir une autre forme juridique qu'un établissement public administratif, sous réserve de conformité des statuts à l'activité exercée.

Les élus départementaux n'ont pas été en mesure d'exercer en séance plénière, le contrôle qui leur revient, faute de présentation du rapport annuel financier qui doit être produit par le CDT.

3 LA GOUVERNANCE

3.1 Plusieurs éléments de non-conformité aux textes en vigueur

Les régies dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière sont administrées par un conseil d'administration et un directeur²³.

3.1.1 Des anomalies dans la tenue des réunions du conseil d'administration, jusqu'en 2022

Le conseil d'administration d'un EPIC doit se réunir au moins tous les trois mois²⁴.

Les statuts de 2018 prévoyaient une réunion du conseil d'administration au minimum deux fois par an. La fréquence de réunion du conseil d'administration prévue dans les statuts adoptés en 2022 est, en revanche, conforme aux dispositions s'appliquant aux EPIC.

Dans les faits, le conseil d'administration a respecté la fréquence de réunion requise pour un EPIC en 2018, 2019 et en 2020, puis de nouveau à compter de novembre 2022. Cela n'a pas été le cas en 2021 et jusqu'en octobre 2022.

Les statuts successifs de Finistère 360° prévoient l'établissement d'un procès-verbal de chaque séance du conseil d'administration. Cette disposition n'est appliquée que depuis octobre 2022.

La chambre constate qu'entre 2018 et la fin de 2022, l'administration des instances décisionnelles de Finistère 360° n'a pas toujours été conforme aux règles de fonctionnement d'un EPIC, ni aux propres règles fixées par les statuts de la structure.

3.1.2 Depuis 2022, une procédure de vote irrégulière en conseil d'administration

Les représentants de la collectivité de rattachement doivent détenir la majorité des sièges du conseil d'administration des EPIC²⁵. En l'absence de précision, le décompte des voix délibératives doit s'apprécier dans le cadre du droit commun, à partir du principe selon lequel un membre dispose d'une seule voix.

Les dispositions statutaires adoptées en 2018 ne chiffrèrent pas le nombre de membres du conseil d'administration. Celles en vigueur depuis 2022 prévoient que le conseil d'administration comprend huit membres, dont trois représentants du département.

²³ CGCT, art. L. 2221-10 et R 2221-2.

²⁴ CGCT, art. R. 2221-9.

²⁵ CGCT, art. R. 2221-6.

Dans l'objectif d'assurer la majorité aux représentants du département, les statuts disposent que chacun d'entre eux dispose de trois voix, les autres administrateurs n'en détenant qu'une seule.

La chambre observe que la majoration des voix des représentants du département telle que mise en œuvre depuis 2022 n'est pas conforme aux dispositions applicables précédemment rappelées. Cette situation est de nature à affecter la régularité des décisions prises par le conseil d'administration. Les statuts devront être révisés pour rendre les représentants du département majoritaires en sièges, ainsi que l'exige la réglementation

Dans leur réponse conjointe, le président de l'établissement et celui du département indiquent que les statuts seront mis en conformité sur ce point.

3.1.3 Le non-respect de la composition d'un comité départemental du tourisme

Bien que les statuts adoptés en 2018 ne confiaient pas explicitement la mission et l'objet d'un CDT à l'organisme Finistère 360°, les références législatives s'y rapportant étaient visées en préambule. Les statuts actuellement en vigueur disposent précisément que l'établissement nouvellement dénommé « *Finistère 360°, agence d'attractivité touristique, économique et résidentielle* », est le comité départemental du tourisme (CDT).

Tout en laissant au conseil départemental le choix de la composition précise du CDT, les dispositions prévoient une représentation de droit de certains acteurs institutionnels et professionnels du tourisme²⁶.

Tableau n° 1 : Composition du CDT dans les statuts 2018 et 2022 de Finistère 360° comparativement aux dispositions en vigueur

Code du tourisme Article L. 132-3 du	Statuts 2018	Statuts 2022
<i>Offices de tourisme et syndicats d'initiative</i>	Deuxième collège représentant des institutions et des territoires (CA)	1 représentant
<i>Organismes consulaires et, le cas échéant, comités d'expansion économique</i>	Non représentés	1 représentant pour les trois catégories d'acteurs institutionnels et professionnels
<i>Professions du tourisme, du thermalisme et des loisirs</i>	Acteurs de la plaisance, représentants des hébergements de tourisme, représentants d'activité patrimoniale, culturelle et des loisirs	
<i>Associations de tourisme et de loisirs</i>	Représentants de clubs filières et d'organismes partenaires de Finistère 360°	
<i>Communes touristiques ou leurs groupements et stations classées de tourisme</i>	Deuxième collèges (« communes ou communautés de communes ou EPCI »)	2 représentants : Melgven (non classée) et Clédén-Cap-Sizun (non classée)
<i>Comité régional du tourisme</i>	Non représenté	1 représentant
<i>Autres</i>	Comité de développement (rôle consultatif) : Représentants des comités départementaux ; représentants de pôles d'excellence nautique ; ambassadeurs de la marque « tout commence en Finistère »	Comité d'orientation stratégique (rôle consultatif) : Qualité de membres après candidature (parmi les organisations prévues pour les CDT) et décision du Président du conseil d'administration.

Source : chambre régionale des comptes, à partir des statuts 2018 et 2022 de Finistère 360°.

²⁶ Code du tourisme, article L. 132-3.

L'instance dénommée successivement « conseil de développement », puis « comité stratégique » est dénuée de fondement juridique au regard des dispositions applicables aux CDT. Elle n'a, toutefois, pas joué le rôle d'instance consultative que lui ont confié les statuts successifs de Finistère 360°. En outre, la qualité de membre est conditionnée par un acte de candidature et une décision du président du conseil d'administration. Par conséquent, les dispositions statutaires de 2022 déterminant le fonctionnement du comité d'orientation stratégique ne garantissent pas la représentation des membres de droit prévue par le code du tourisme.

L'absence de représentation des organismes consulaires et du comité régional du tourisme dans les statuts de 2018 constituait des éléments de non-conformité. La révision statutaire de 2022 a mis un terme à cette irrégularité.

Toutefois, la représentation globalisée de trois catégories réglementairement prévues de manière individuelle²⁷, n'est pas conforme. Le fait de la présenter comme étant incarnée par le président du comité d'orientation stratégique, instance, comme exposé, sans fondement juridique, est sans effet sur l'irrégularité de ce dispositif.

La chambre constate que, malgré les modifications apportées en 2022, les statuts ne respectent pas l'ensemble des représentations prévues par le code du tourisme. La composition irrégulière du CDT sur l'ensemble de la période de contrôle a potentiellement affecté la légalité des décisions prises par le conseil d'administration.

Recommandation n° 4. : Se rapprocher du département afin que la composition du comité départemental du tourisme soit arrêtée conformément aux dispositions du code du tourisme et le fonctionnement des instances, conformément au code général des collectivités territoriales.

Dans leur réponse conjointe, le président de l'établissement public et celui du département ont indiqué que la composition du conseil d'administration sera révisée pour assurer une représentation des professionnels conforme aux textes, en lien avec l'évolution de la forme juridique de l'établissement.

²⁷ Organismes consulaires ; professions du tourisme, du thermalisme et des loisirs ; associations de tourisme et de loisirs.

3.2 La nécessité de prévenir les risques de conflit d'intérêts

La prévention des conflits d'intérêts

Le devoir de probité et d'intégrité des élus mentionné à l'article 1 de la charte de l'élu local implique la mise en œuvre de mesures relatives à la prévention des conflits d'intérêts, définis 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* »²⁸.

Le conflit d'intérêts peut conduire à une qualification pénale de « prise illégale d'intérêts »²⁹.

L'Agence française anti-corruption (AFA) a publié des recommandations destinées à aider les personnes morales de droit public et de droit privé à prévenir et à détecter les atteintes à la probité. Ces recommandations ont été actualisées en janvier 2021.

En raison de leurs différents engagements, en tant qu'élus locaux, parfois investis de responsabilités dans les filières économiques du tourisme et du nautisme, certains membres de Finistère 360° peuvent être exposés à des situations de conflits d'intérêts.

La chambre observe que le règlement intérieur à l'usage des élus, adopté en 2018, ne mentionnait pas la conduite à tenir pour prévenir ces situations.

3.2.1 Des conflits entre intérêts publics

Lorsque les élus locaux sont désignés, en application de la loi, pour représenter leur collectivité territoriale ou groupement de collectivités territoriales au sein de l'organe décisionnel d'une autre personne morale, ils ne sont pas, du seul fait de leur désignation au sein de ces organismes extérieurs, considérés comme ayant un intérêt³⁰, lorsqu'ils délibèrent sur une affaire intéressant la personne morale concernée³¹.

²⁸ Article 2 de la loi 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

²⁹ Code pénal, art. 432-12 modifié par la loi du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire : « *Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt de nature à compromettre son impartialité, son indépendance ou son objectivité dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement, est puni de cinq ans d'emprisonnement et d'une amende de 500 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction.* »

³⁰ Au sens de l'article L. 2131-11 du CGCT relatif à l'illégalité des délibérations auxquelles un conseiller intéressé a participé, de l'article 432-12 du code pénal relatif à la prise illégale d'intérêts, ou du I de l'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

³¹ Article L. 1111-6 du code général des collectivités territoriales, issu de la loi du 21 février 2022, dite « 3DS ».

À titre d'illustration, ces dispositions, entrées en vigueur en février 2022, protègent d'un risque de conflit d'intérêts un élu départemental, par ailleurs désigné, en application du code du tourisme, membre du CDT, lorsqu'il prend part à une délibération du conseil départemental portant sur le CDT.

En revanche, la désignation d'un élu au sein de l'organe décisionnel d'une autre personne morale publique, hors application de la loi, reste susceptible de caractériser une situation de conflit d'intérêts.

La chambre a relevé une situation d'élu intéressé, impliquant le président de la structure, en 2018³².

3.2.2 Des conflits entre intérêts public et privé

Les élus participant au conseil d'administration d'un établissement public ne peuvent prendre ou conserver un intérêt dans des entreprises en rapport avec ce dernier, ni occuper une fonction dans ces entreprises³³.

Un élu représentant du département, désigné en 2018 au sein du conseil d'administration, était, par ailleurs, président d'une société prestataire de l'établissement public, dans le cadre du marché passé entre la Ville de Paris et Finistère 360° pour l'année scolaire 2018-2019.

La situation était caractérisée par un risque au regard de la qualification pénale de prise illégale d'intérêt. En outre, elle aurait dû, en application des dispositions précédemment rappelées, donner lieu à la déchéance du mandat de représentant du conseil départemental de l'élu concerné au sein de Finistère 360°. Le mandat de l'intéressé n'a pas été renouvelé en juillet 2021 et ce, jusqu'en avril 2023, date à laquelle la situation de conflit d'intérêts avait, toutefois, disparu, suite à la décision de Finistère 360° de ne plus se positionner sur le marché de la Ville de Paris.

Par ailleurs, en 2022, la loi a sécurisé la situation des élus locaux qui représentent leur collectivité au sein d'organismes satellites, dans le cadre d'un mandat exercé en application de la loi. En revanche, cet assouplissement ne s'applique pas aux situations de représentation au sein de l'organe exécutif d'une association. Ainsi, un élu placé dans une telle situation et qui participerait aux délibérations de la collectivité portant sur cette association s'exposerait au risque de conflit d'intérêts.

La chambre constate qu'un élu, membre du conseil d'administration pour l'ensemble de la période contrôlée, également président de la Fédération des offices de tourisme du Finistère (OT29) se trouve en situation de conflit d'intérêts, à chaque fois qu'il participe, en tant que membre du conseil d'administration de Finistère 360°, aux délibérations concernant OT29.

³² Participation de l'élu à une délibération approuvant une convention d'appui à un établissement public qu'il présidait par ailleurs.

³³ CGCT, art. R. 2221-8.

La chambre a observé un troisième exemple de risque de conflit d'intérêts public et privé dans le cadre du financement du Vendée Globe 2024. La société X, bénéficiaire de l'opération de parrainage, est gérée par le navigateur³⁴. Le bateau engagé est propriété d'un établissement financier³⁵. Un membre du conseil d'administration a été installé en décembre 2022, en tant que président du comité stratégique de Finistère 360°. Or, l'intéressé représentait concomitamment l'établissement financier propriétaire du bateau au conseil d'administration de la société Y dont la société X est actionnaire.

Au regard des interférences entre les différents acteurs concernés par ce parrainage, la situation était de nature à justifier la publication d'un arrêté de déport³⁶ de l'administrateur concerné afin de prévenir tout risque d'exposition à un conflit d'intérêts.

La chambre souligne la nécessité d'établir une cartographie des risques et d'adopter un règlement précisant les situations exposées ainsi que les mesures correctrices à mettre en place. Les évolutions législatives n'ont, en effet, pas supprimé la nécessité d'un déport d'administrateurs dans certaines situations. De manière générale, il conviendra, pour l'avenir, de prévenir les risques de conflit entre intérêts publics croisés et entre intérêts publics et privés de nature associative, entrepreneuriale ou personnelle.

Dans leur réponse conjointe, le président de l'établissement public et celui du département ont indiqué que la charte de déontologie des élus et agents départementaux serait transmise aux membres du conseil d'administration de l'établissement et que toutes les dispositions nécessaires seraient prises sans délai pour prévenir tout conflit d'intérêts en son sein.

Recommandation n° 5. : Prendre les mesures nécessaires afin de prévenir les risques de conflits d'intérêts.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La superposition des statuts d'établissement public industriel et commercial et de comité départemental du tourisme implique le respect des dispositions propres à ces deux types d'organismes. Or, les statuts successifs n'ont pas déterminé une représentation des membres de droit conforme à celle que prévoit le code du tourisme. Les modalités de vote du conseil d'administration mises en œuvre depuis 2022, ont, par ailleurs, méconnu certaines dispositions applicables aux établissements publics locaux. La gouvernance mise en œuvre a été, ainsi, marquée par de nombreuses irrégularités susceptibles d'affecter la légalité des décisions prises.

L'ensemble de la période est marqué, en outre, par l'absence de mesures visant à prévenir les conflits d'intérêts auxquels peuvent être exposés les membres du conseil d'administration, en raison d'autres mandats détenus, de diverses responsabilités exercées ou d'intérêts personnels.

³⁴ Activité déclarée : activité des agences de publicité.

³⁵ Cf. compte rendu du conseil d'administration de Finistère 360° daté de juin 2023.

³⁶ Arrêté précisant que le membre du conseil d'administration concerné s'abstient de délibérer et de participer à toute réunion, discussion ou travaux préparatoires préalables à d'éventuelles délibérations.

4 LES MODALITES D'EXERCICE DE L'ACTIVITE

4.1 En dépit des enjeux, un défaut initial de stratégie organisationnelle

4.1.1 Une organisation interne peu lisible jusqu'en 2022

La chambre souligne que, dans la mesure où l'établissement public exerce principalement une activité de nature administrative depuis sa création, le statut de droit privé des salariés est inadapté.

L'organisation administrative n'a pas été déterminée par la délibération du conseil départemental créant l'organisme, en méconnaissance des dispositions en vigueur³⁷.

L'enjeu organisationnel majeur portant sur l'intégration de cultures professionnelles différentes, caractéristique des contextes post-fusion, ne paraît pas avoir été traduit immédiatement dans la structuration de Finistère 360°. En l'absence d'intitulés des postes, les organigrammes successifs entre 2018 et 2021 ne permettaient pas, par exemple, d'identifier précisément les fonctions occupées par les salariés, ni les relations fonctionnelles établies entre eux.

La délibération d'octobre 2022 fixant la « feuille de route pour l'agence Finistère 360° » a établi un objectif de simplification de l'organisation et de recentrage de l'action autour d'un nombre limité de priorités.

Sa mise en œuvre s'est traduite par la définition d'un organigramme fonctionnel, décliné par une fiche de poste individuelle signée par chaque salarié.

La chambre relève positivement cette adaptation organisationnelle.

4.1.2 Des coûts salariaux progressivement optimisés

L'une des finalités du projet de fusion consistait à favoriser les économies d'échelle entre les structures et les actions³⁸.

À la création de l'établissement, l'effectif de Finistère 360° était de 37 salariés, dont 35 employés dans le cadre d'un contrat à durée indéterminée. Outre le poste du directeur, 12 salariés étaient antérieurement salariés de Nautisme en Finistère et 24 de Finistère tourisme.³⁹ La diminution de moitié de l'effectif entre 2021 et 2023 a notamment résulté de ruptures conventionnelles.

³⁷ CGCT, art. L. 2221-10.

³⁸ Délibération du 1^{er} février 2018 portant création de l'agence Finistère 360° tourisme, nautisme et territoires.

³⁹ Articles L. 1237-11 et suivants du code du travail prévoyant une modalité spécifique de rupture des contrats de travail de droit privé, à durée indéterminée, par une rupture conventionnelle qui résulte d'un accord entre les deux parties.

Tableau n° 2 : Évolution des charges de personnel

	2016	2017	Avril à déc. 2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Effectif au 31 décembre</i>	NC	NC	39	36	40	42	28	22
Charges RH en €	2 401 970	2 312 030	1 880 319	2 181 432	2 120 867	2 100 881	2 086 674	1 535 577

Source : chambre régionale des comptes, d'après le nombre de bulletins de salaires émis en décembre pour les exercices 2018 à 2023. Retraitement 2016 et 2017 par agrégation des comptes des deux EPIC précédents ; éléments non disponibles pour la reconstitution de la période janvier à mars 2018. À partir d'avril 2018, éléments issus des comptes de gestion de Finistère 360°.

La masse salariale a évolué en deux temps. Une première diminution d'environ 10 % s'observe par rapport à la masse salariale agrégée des deux organismes fusionnés. La mise en œuvre d'une nouvelle configuration organisationnelle à partir de 2022 s'est traduite par une diminution de 0,55 M€, soit plus du quart des charges de personnel, dès 2023.

Le calcul des indemnités de ruptures conventionnelles mises en œuvre pour les salariés de droit privé (moins de 0,1 M€) n'appelle pas d'observation particulière.

4.2 Les conditions de départ de l'ancien directeur

La jurisprudence administrative confère aux contrats de travail des directeurs d'EPIC une nature de droit public⁴⁰. Le dispositif de rupture conventionnelle prévu par le code du travail a, par ailleurs, été étendu aux agents publics permanents, dont les agents recrutés par contrat à durée indéterminée, par la loi de transformation de la fonction publique. La mise en œuvre procède d'une convention signée des deux parties définissant les conditions de la fin du contrat et le montant de l'indemnité spécifique de rupture conventionnelle (ISRC)⁴¹.

Initialement recruté comme directeur des EPIC Finistère tourisme et Nautisme en Finistère, dans le cadre de deux contrats distincts de droit public à durée déterminée, le premier directeur de Finistère 360° a été recruté le 31 mars 2018, dans le cadre d'un contrat de droit public à durée indéterminée.

En juillet 2022, le directeur disposait donc d'une ancienneté de 4 ans et trois mois dans le cadre du contrat en cours et de 6 ans et trois mois, en tenant compte de la date de signature des deux contrats antérieurs.

⁴⁰ CE, 26 janvier 1923, Robert Lafregeyres et TC, 15 novembre 2004, office municipal de Carcassonne.

⁴¹ Dispositions précisées par le décret du 31 décembre 2019 relatif à la procédure de rupture conventionnelle dans la fonction publique.

Le montant de l'indemnité spécifique de rupture conventionnelle ne peut être inférieur à un montant plancher, sans dépasser un plafond maximum, les deux montants étant encadrés par la réglementation⁴².

L'intéressé a signé le 11 juillet 2022 une convention de rupture conventionnelle avec le président de Finistère 360° en fonction, également président du conseil départemental. Cette convention a arrêté le montant de l'indemnité à 13 225 euros et la date de fin de contrat au 31 août 2022. Ce montant est légèrement supérieur à celui qui aurait résulté d'une application stricte des modalités de calcul du montant plancher (11 900 €⁴³), tout en restant très inférieure au plafond (47 600 €).

L'intéressé a, par ailleurs, signé, le 13 juillet 2022, un contrat pour son recrutement, à partir du 1^{er} septembre 2022, par le département du Finistère, sur un poste permanent de conseiller délégué à la prospective économique et sociale.

Les dispositions relatives à la procédure de rupture conventionnelle dans la fonction publique⁴⁴ prévoient le remboursement de l'ISRC par l'agent qui occuperait, dans les six ans suivant la rupture conventionnelle, un emploi au sein de la même collectivité territoriale ou au sein d'un établissement public en relevant ou auquel appartient la collectivité territoriale⁴⁵.

Il résulte de cette obligation de remboursement qu'un agent recruté par une collectivité, alors qu'il occupait précédemment un poste au sein d'un établissement public relevant de cette collectivité, ne peut prétendre au versement de l'ISRC.

Il ressort de ces éléments que le président de Finistère 360° ne pouvait ignorer, en signant le 11 juillet une telle convention de rupture conventionnelle, qu'il s'apprêtait, dès le 13 juillet suivant, à conclure, pour le compte du département qu'il préside, le recrutement de ce directeur et que par suite cette indemnité n'était pas due.

L'ISRC négociée avec le président de Finistère 360° a, toutefois, été versée à l'ancien directeur avec le salaire d'août 2022.

En application des dispositions précédemment rappelées, la chambre a constaté que l'indemnité de rupture conventionnelle perçue par l'ancien directeur devait donner lieu à remboursement. Dans ses observations provisoires, elle avait recommandé qu'un titre de recettes soit émis dans l'objectif de recouvrer cette indemnité.

Dans le cadre des réponses aux observations provisoires, l'ordonnatrice a justifié de l'émission d'une telle pièce en septembre 2024.

⁴² Décret n°2019-1596 du 31 décembre 2019 relatif à l'indemnité spécifique de rupture conventionnelle dans la fonction publique et portant diverses dispositions relatives aux dispositifs indemnitaires d'accompagnement des agents dans leurs transitions professionnelles.

⁴³ Montant de la rémunération brute de référence à prendre en compte égale au montant brut annuel perçu au cours de l'année précédant la rupture conventionnelle, soit 95 200 euros ; un quart de mois de rémunération brute par année d'ancienneté égal à 1 983 x 6, soit 11 900 euros.

⁴⁴ Décret n°2019-1593 du 31 décembre 2019 relatif à la procédure de rupture conventionnelle dans la fonction publique.

⁴⁵ Décret du 15 février 1988 relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale, art. 49 decies.

Les conditions de départ de l'ancien directeur ont également compris la cession de son ancien véhicule de fonction. Cette cession a été réalisée à un prix correspondant à la valeur nette comptable de ce bien⁴⁶.

La chambre observe que, indépendamment de toute considération tenant à la répartition des compétences entre les organes d'un établissement public en matière de cession de bien meuble, il aurait été souhaitable de tenir le conseil d'administration informé des modalités de cette transaction⁴⁷.

4.3 Une filialisation de l'activité via la société *Startijenn*

L'EPIC Finistère 360° a, en octobre 2018, créé une société par actions simplifiée (SAS), dénommée *Startijenn*, pour héberger la marque « *Tout commence en Finistère* ». Cette filiale a été créée en méconnaissance des dispositions qui encadrent les participations des collectivités et de leurs établissements au capital de sociétés commerciales, et qui prévoient notamment un régime d'autorisation préalable par décret en conseil d'État.

Lorsqu'une personne privée est créée à l'initiative d'une personne publique, qui en contrôle l'organisation et le fonctionnement et qui lui procure l'essentiel de ses ressources, cette personne privée doit être regardée comme « transparente »⁴⁸. Les deniers publics manipulés par un organisme transparent demeurent soumis aux dispositions encadrant la gestion publique et, en particulier, au principe de séparation entre ordonnateur et comptable.

Startijenn a été créée par l'EPIC, qui en était l'unique actionnaire. Son objet tenait à la gestion, à la promotion et au développement d'une marque, ainsi qu'à la commercialisation de produits. Cette formulation est identique à celle des statuts initiaux de Finistère 360°. L'activité de *Startijenn* apparaît par conséquent comme le prolongement de celle de Finistère 360°. Par ailleurs, la promotion de la destination touristique et de la marque *Tout commence en Finistère*, à l'initiative de Finistère 360° et sous son contrôle, constitue une activité de service public.

Enfin, en juin 2020, en application d'une délibération du conseil d'administration de Finistère 360°⁴⁹, un montant de 134 000 euros a été versé à *Startijenn*, alors que la totalité des produits d'exploitation enregistrés par la SAS en 2020 était de 140 209 euros, soit une contribution de Finistère 360° représentant plus de 95 % du chiffre d'affaires de la SAS.

Au regard de ce faisceau d'indices, la chambre considère que la SAS *Startijenn* doit être regardée comme un organisme transparent.

À la suite d'une intervention préfectorale, le conseil d'administration de Finistère 360° a prononcé, en décembre 2022, la dissolution de *Startijenn*. La déclaration officielle de dissolution a été enregistrée au tribunal de commerce de Quimper le 24 mai 2024.

⁴⁶ Soit 13 225 €.

⁴⁷ Le conseil d'administration décide les acquisitions, aliénations et prises en location de biens immobiliers, ainsi que les mises en location de biens mobiliers et immobiliers qui appartiennent à la régie (CGCT, art. R. 222119).

⁴⁸ Conseil d'État, 5 décembre 2005, département de la Dordogne, n° 259748, publié au recueil Lebon.

⁴⁹ Délibération du 11 juin 2020 portant prise en charge de dépenses de *Startijenn* par Finistère 360°.

Cependant jusqu'à sa dissolution, la société n'a pas, en raison de son statut, bénéficié du cadre de gestion propre à la comptabilité publique. **L'encaissement de recettes publiques⁵⁰ et le règlement de ses dépenses par la SAS en lieu et place d'un comptable public ont ainsi été entachés d'irrégularités.**

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La création de Finistère 360° nécessitait la définition d'une stratégie organisationnelle. Cette étape n'a pas été clairement mise en œuvre avant le renouvellement du conseil d'administration et la déclinaison des orientations adoptées par le département. Les principes d'organisation ont été clarifiés fin 2022 et les effectifs ajustés aux missions confiées.

Lors de son départ, l'ancien directeur a bénéficié d'une indemnisation spécifique de rupture conventionnelle. Il ne pouvait cependant prétendre à une telle indemnité, dès lors qu'il était recruté sur un poste permanent au sein de l'administration départementale.

La mise en œuvre de l'activité de Finistère 360° s'est accompagnée de la création irrégulière d'une filiale, Startijenn. Les relations entre Finistère 360° et sa filiale ont été marquées par de nombreuses irrégularités au regard des dispositions propres au droit budgétaire et comptable applicable aux personnes publiques.

⁵⁰ Par exemple les droits d'inscription au Tour du Finistère, ou la vente de produits promotionnels.

5 LES RELATIONS AVEC LES TIERS

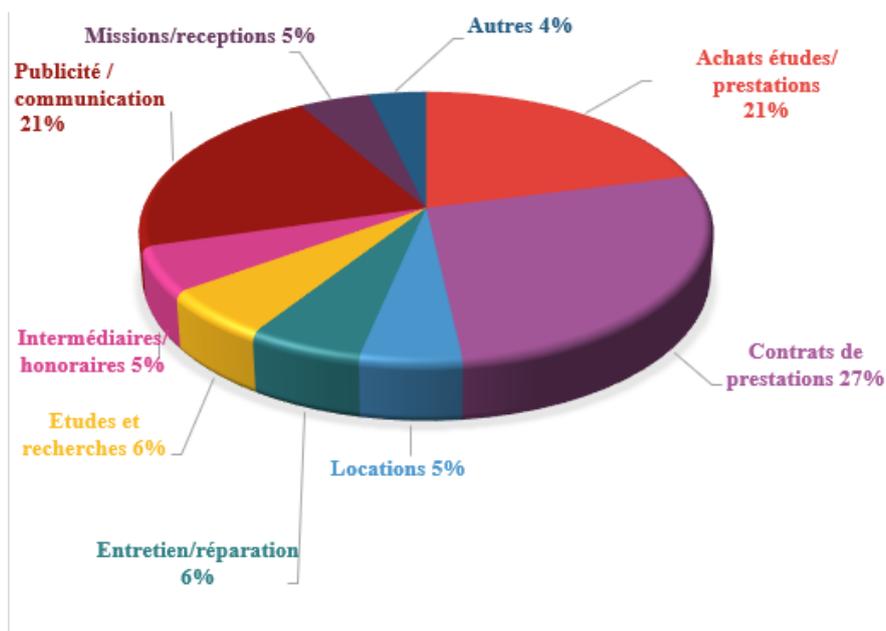
5.1 Des manquements dans la mise en œuvre de la commande publique jusqu'en 2022

En tant que personnes morales de droit public, les établissements publics constituent des pouvoirs adjudicateurs au sens du code de la commande publique.

Conformément aux dispositions applicables⁵¹, deux des objets statutaires de l'organisme Finistère 360° portent sur la conception et la mise en œuvre de supports de promotion, ainsi que sur l'observation des activités touristiques. De manière plus large, l'objet statutaire porte également sur des missions de conseil et d'accompagnement des acteurs touristiques et nautiques.

Près de 6,4 M€ d'achats ont été réalisés entre 2018 et 2022. 70 % ont concerné des actions de communication et des prestations, notamment intellectuelles.

Graphique n° 1 : Typologie des achats de Finistère 360° entre 2018 et 2022



Source : chambre régionale des comptes (données : comptes de gestion) ; les contrats de prestations comprennent les achats de séjours classes de mer jusqu'en 2022.

La chambre a procédé au contrôle des procédures de passation des marchés publics à partir d'un échantillon de quatorze marchés représentant un montant total d'environ 1 M€

⁵¹ Code du tourisme, art. L. 132-4.

5.1.1 Des appels à la concurrence inexistantes ou insuffisants

Un pouvoir adjudicateur peut recourir à un marché sans publicité, ni mise en concurrence préalable, lorsque ce marché répond à un besoin d'une valeur estimée inférieure à 40 000 euros HT. Avant 2020, ce seuil de dispense de procédure était de 25 000 euros HT⁵².

L'examen des marchés échantillonnés a montré que pour plusieurs d'entre eux, aucune publicité n'avait été réalisée, alors que leurs montants l'exigeaient.

5.1.2 Des carences dans l'analyse des offres

Parmi les marchés de l'échantillon, six analyses d'offres n'ont pas été produites par l'organisme contrôlé

Le code de la commande publique dispose que l'appréciation des offres doit s'effectuer lot par lot⁵³.

En contradiction avec ce principe, l'analyse des offres relatives aux prestations d'accompagnement des relations presse, qui comprenait deux lots, a fait l'objet d'une analyse groupée. En outre, la notation du critère « prix » a été effectuée en favorisant une offre par rapport aux autres.

L'analyse des offres dans le cadre du marché de renouvellement de la flotte automobile a, par ailleurs, procédé d'un classement à partir de critères qui n'étaient pas objectivés dans les documents de la consultation.

La chambre souligne que l'analyse des offres n'a pas été objectivée dans un premier cas et a induit des écarts de notation sans rapport avec les propositions financières pour le second.

5.1.3 Des irrégularités dans l'application de la délégation

Le conseil d'administration d'un EPIC peut donner délégation au directeur pour la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres ainsi que pour toute décision concernant leurs modifications⁵⁴.

Le conseil d'administration a approuvé par une délibération en date du 15 mars 2018 un règlement des achats, portant délégation au directeur pour la préparation et la passation des marchés jusqu'à 90 000 euros. Ce règlement a été actualisé à l'occasion du relèvement des seuils de dispense de publicité et de mise en concurrence, par une délibération du conseil d'administration, entrée en vigueur le 6 octobre 2020. Le seuil de la délégation n'a pas été modifié.

⁵² Code de la commande publique, art. R. 2122-8.

⁵³ Code de la commande publique, art. L 2152-7.

⁵⁴ CGCT, art. R. 2221-24.

D'une manière générale, la délégation donnée au directeur en matière de marchés publics par le conseil d'administration dessaisit l'instance de cette compétence.

Or, sur cette période, le conseil d'administration s'est prononcé à plusieurs reprises sur l'attribution de marchés dont le montant était inférieur à 90 000 euros HT⁵⁵.

La chambre constate que le non-respect, par le conseil d'administration, de la délégation qu'il a délivrée fragilise juridiquement les décisions de ce dernier, relatives à des marchés.

Par ailleurs, à la suite du renouvellement du conseil d'administration en 2021, une délibération s'est bornée à énoncer la possibilité pour le conseil d'administration de donner délégation au directeur en matière de marchés publics, telle que prévue par l'article R. 2221-24 du CGCT, sans toutefois décider formellement d'une telle délégation. Le directeur n'a donc plus disposé de délégation en matière de marché à partir du renouvellement du conseil d'administration en 2021. Or, le directeur a engagé en février 2022 un marché portant sur la création de contenu sur les réseaux sociaux à hauteur de 54 000 euros HT

La chambre observe que ce marché a été entaché d'illégalité en raison de l'absence de délégation délivrée à son signataire à la date de sa conclusion.

Enfin, en décembre 2022, le conseil d'administration a confié une délégation à la directrice nommée dans cette fonction le 1^{er} septembre 2022. La délégation confiée ne comporte pas de limitation de montant, ce qui a pour effet de priver le conseil d'administration de tout pouvoir en matière de commande publique à compter de cette date.

Dans le cadre de la délégation, le directeur doit rendre compte au conseil d'administration de la passation des contrats. Or, le conseil d'administration n'a pas été systématiquement informé, après achèvement de la procédure, de la nature et des marchés passés par le directeur dans le cadre de sa délégation.

Dans la réponse conjointe du président de l'établissement et de celui du conseil départemental, il est précisé que la procédure d'achat a été mise à jour et que le seul marché passé depuis décembre 2022 a bien fait l'objet d'une information auprès des membres de l'instance délibérante.

La mention, dans le procès-verbal, des informations transmises en séance concernant la mise en œuvre des délégations, assure la publicité de celle-ci. La chambre rappelle que, pour garantir l'exhaustivité de la publicité, les informations publiées doivent mentionner le montant des engagements financiers contractés.

⁵⁵ Délibération du 12 novembre 2018 portant sur un marché d'accompagnement à la réalisation d'une étude prospective sur l'évolution de l'écosystème de la plaisance dans le Finistère ; délibération du 23 septembre 2019 portant sur une prestation d'accompagnement des relations presse et prescripteurs ; ...

5.2 Des réservations de classes de mer marquées par des irrégularités

L'exercice d'une activité d'agent de voyage ou d'opérateur de la vente de voyages et de séjours est soumis à une immatriculation préalable à un registre national ainsi qu'à la constitution de garanties financières et d'une assurance garantissant les conséquences pécuniaires de la responsabilité civile professionnelle⁵⁶.

Si le principe de l'adhésion de Finistère 360° à l'organisme Atout France a été délibéré en conseil d'administration le 21 juin 2019, la procédure n'a, toutefois, pas été menée à son terme. Finistère 360° n'était, par conséquent, pas en mesure d'exercer valablement une activité de vente de voyages et de séjours.

L'EPIC Nautisme en Finistère avait contractualisé plusieurs marchés avec les centres nautiques portant sur des classes de mer pour la période 2015-2018. Dans la continuité de ces contrats, transférés en 2018, Finistère 360° a répondu en 2019, pour le compte de sept centres d'hébergement et d'activités nautiques⁵⁷, à l'appel d'offres lancé par la Ville de Paris.

Jusqu'à l'extinction du marché triennal 2020-2023, le rôle d'intermédiaire mis en œuvre par Finistère 360° dans l'organisation de classes de mer, sans que les conditions d'autorisation pré-requises pour cette activité n'aient été accomplies, a exposé la responsabilité de l'organisme.

La chambre observe qu'en ayant procédé à des ventes de voyages et de séjours sans remplir les conditions nécessaires à l'exercice d'une telle activité, le principal opérateur du département dans le champ du tourisme s'est exposé aux sanctions prévues par la législation⁵⁸.

Par ailleurs, pour la période 2020-2023, Finistère 360° a participé au marché avec la Ville de Paris, en qualité de mandataire.

Cette qualité permet à l'un des membres d'un groupement d'opérateurs économiques participant à une procédure de passation de marché de représenter l'ensemble des membres vis-à-vis de l'acheteur⁵⁹.

La chambre observe que Finistère 360°, à défaut d'être lui-même susceptible d'exécuter une partie des prestations attendues, ne pouvait avoir la qualité de membre du groupement, ni, a fortiori, en être désigné mandataire par les autres opérateurs économiques.

⁵⁶ Code du tourisme, art. L. 211-18.

⁵⁷ Centre nautique de Crozon-Morgat, club Léo Lagrange de Camaret-sur-Mer, centre nautique de Telgruc, centre de Rosquerno Estuaire à Pont-l'Abbé, domaine maritime de Beg-Porz à Moëlan-su-Mer, Brest Bretagne nautisme, Rêves de mer à Plonéour-Brigognan.

⁵⁸ Code du tourisme, art. L 211-23.

⁵⁹ Code de la commande publique, art. R. 2142-24.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les relations de Finistère 360° avec les tiers ont été marquées par un grand nombre de fragilités juridiques.

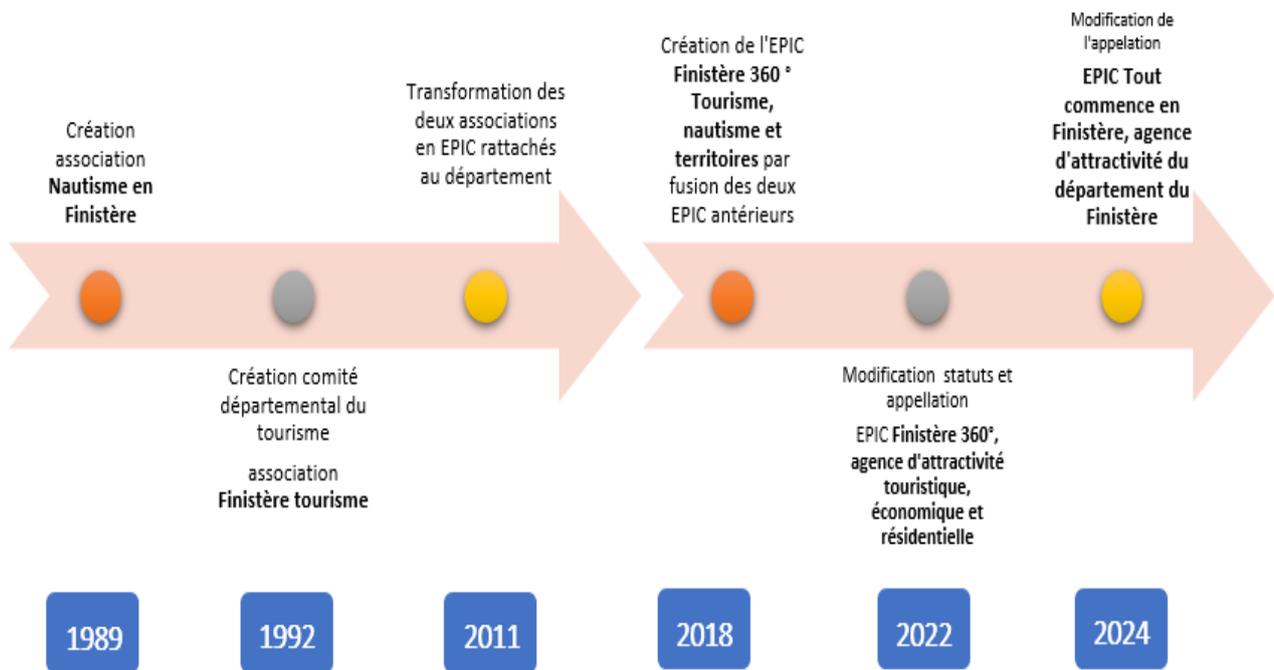
Des manquements aux règles en vigueur ont caractérisé la mise en œuvre de la commande publique, ainsi que l'application de la délégation du conseil d'administration en matière d'achats.

Le principal opérateur du département en matière de tourisme a procédé à des ventes de séjours sans remplir les conditions nécessaires à l'exercice d'une telle activité.

ANNEXES

Annexe n° 1. Genèse et évolution chronologique de Finistère 360°	34
Annexe n° 2. Données financières et comptables	35
Annexe n° 3. Réponse des ordonnateurs	37

Annexe n° 1. Genèse et évolution chronologique de Finistère 360°



Source : chambre régionale des comptes.

Annexe n° 2. Données financières et comptables

Tableau n° 3 : Formation du résultat de l'exercice

<i>en €</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Produits de gestion, dont :	3 990 701	4 314 466	3 160 810	3 073 957	3 035 316	2 959 834
Chiffre d'affaires	1 046 793	850 658	12 129	25 800	13 505	967
Subventions d'exploitation perçues	2 906 432	3 433 193	3 122 884	3 022 922	3 000 820	2 940 000
Autres produits de gestion	37 476	30 615	25 797	25 235	20 991	18 867
- Charges de gestion, dont :	3 957 366	4 271 725	3 119 273	2 969 454	2 775 125	2 269 080
Charges de personnel	1 880 319	2 181 432	2 120 867	2 100 881	2 086 674	1 535 577
Charges à caractère général	2 057 639	2 070 865	926 446	840 852	657 413	722 861
Autres charges de gestion	19 408	19 428	71 960	27 721	31 038	10 642
+/- Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	18 846	104 418	59 885	28 126	38 961	26 750
= CAF brute	52 183	147 159	101 422	132 629	299 152	717 504
- Dotations nettes aux amortissements	54 910	50 451	82 333	98 902	88 644	53 838
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	29 850	18 966	8 654	5 992	2 107	2 107
- Dotations nettes aux provisions	13 000	-25 063	72 877	-2 512	-102 865	
+/- Values de cessions		-1 659	12 550	4 955	-6	-12 146
= Résultat de l'exercice	14 123	139 079	-32 584	47 185	315 474	653 627

Source : Chambre régionale des comptes Bretagne, d'après les comptes de gestion.

Tableau n° 4 : Financement des investissements 2018-2023

<i>en €</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Cumul
= CAF nette ou disponible	52 183	147 159	101 422	132 629	299 152	717 504	1 450 048
+ Produits de cession			12 550	9 200	13 225		34 975
= Financement propre disponible	52 183	147 159	113 972	141 829	312 377	717 504	1 485 023
- Dépenses d'équipement	30 790	210 560	120 876	3 739	26 956	67 389	460 309
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés						5 796	5 796
- Participations et inv. financiers nets	25 000	9 361				-9 169	25 192
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-3 606	-72 762	-6 904	138 090	285 421	653 487	993 726
Nouveaux emprunts de l'année							
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-3 606	-72 762	-6 904	138 090	285 421	653 487	993 726

Source : Chambre régionale des comptes Bretagne, d'après les comptes de gestion.

Tableau n° 5 : Situation bilancielle

<i>au 31 décembre en €</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Dotations et réserves</i>	451 097	451 097	451 097	451 097	451 097	451 097
+ <i>Excédents antérieurs reportés</i>	460 167	474 290	613 368	580 784	627 969	943 443
+ <i>Résultat (fonctionnement)</i>	14 123	139 079	-32 584	47 185	315 474	653 627
+ <i>Subventions d'investissement</i>	39 451	20 485	11 831	5 839	3 732	1 625
+ <i>Provisions pour risques et charges</i>	92 803	67 740	139 680	137 168	34 303	34 303
+ <i>Dettes financières</i>						
= Ressources stables (E)	1 057 640	1 152 690	1 183 392	1 222 073	1 432 575	2 084 095
<i>Immobilisations propres nettes</i>	167 412	336 409	376 139	277 810	203 907	202 955
<i>dont immobilisations incorporelles</i>	8 104	26 221	20 768	15 181	25 435	58 332
<i>dont immobilisations corporelles</i>	90 115	231 635	276 818	184 075	99 919	75 239
<i>dont immobilisations financières</i>	69 192	78 553	78 553	78 553	78 553	69 384
+ <i>Immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition</i>	5 484	4 298	3 111	2 032	1 016	
= Emplois immobilisés (F)	172 895	340 707	379 250	279 842	204 923	202 955
= Fonds de roulement net global (E-F)	884 745	811 983	804 141	942 231	1 227 652	1 881 140
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	133	120	131	156	188	309
- <i>Besoin en fonds de roulement global</i>	-562 350	-590 071	-316 377	-328 712	-204 773	-39 011
<i>dont charges rattachées - produits rattachés</i>	-480 335	-501 567	-232 679	-73 254	-24 220	-7 588
= Trésorerie nette	1 447 095	1 402 053	1 120 519	1 270 943	1 432 425	1 920 151
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	133	120	131	156	188	309

Source : Chambre régionale des comptes Bretagne, d'après les comptes de gestion.

Annexe n° 3. Réponse des ordonnateurs

TOUT
commence
en FINISTÈRE

Madame Cécile DAUSSIN-CHARPANTIER
Présidente de la Chambre régionale des comptes
3, rue Robert d'Arbrissel
C.S. 64231
35042 Rennes Cedex

REÇU

Par GREFFE , 08:37, 06/01/2025

Quimper, le 2 janvier 2025

Objet : réponse au rapport d'observations définitives relatif au contrôle de l'établissement public Tout commence en Finistère

Madame la Présidente,

Par courrier en date du 25 novembre 2024, vous avez bien voulu notifier à l'agence Tout commence en Finistère les observations définitives de la Chambre régionale des comptes relatives au contrôle de l'établissement pour les exercices 2018 et suivants.

Cette réponse s'appuie sur un certain nombre d'observations qui ont pu vous être communiquées le 23 septembre 2024 par le Président de l'établissement ainsi que par le Président du Conseil départemental (ci-après « les deux présidents ») dans leur réponse commune à votre rapport d'observations provisoires.

Nous vous remercions pour ces observations définitives, qui nous permettent de disposer d'une analyse exigeante de la gestion de notre établissement.

Nous partageons l'essentiel des observations que vous faites.

Comme les deux présidents ont pu l'exprimer, une nouvelle majorité a pris la tête du Département en juillet 2021, puis de l'établissement en décembre 2021. Elle y a découvert une situation dégradée, marquée par des irrégularités et des dysfonctionnements, une dérive des dépenses et un effacement de l'établissement dont plus personne ne comprenait ni le rôle ni l'intérêt pour le territoire.

Entre décembre 2021 et juin 2022, elle a pris la mesure du travail à engager, échangé avec les partenaires et les salariés de l'agence, écrit une nouvelle feuille de route et renouvelé la direction de l'établissement. La nouvelle feuille de route a été établie en juin 2022, et une nouvelle directrice a pu être nommée en septembre 2022.

La plupart des dysfonctionnements que vous pointez sont relatifs à la période qui précède cette reprise en main, et un certain nombre d'évolutions que vous demandez sont déjà en cours de mise en œuvre. D'autres dysfonctionnements que nous n'avions pas identifiés conduisent à des recommandations auxquelles nous adhérons et qui seront mises en œuvre sans délai (1).

Sur un seul point du rapport, qui porte sur la vocation « économique » du Conseil départemental, les deux présidents ont, à l'instar de la plupart des Départements de France, une analyse différente de celle de la Chambre, même si sa recommandation sera naturellement suivie d'effet (2).

1. Des constats partagés, et des recommandations en cours de mise en œuvre ou qui le seront sans délai

Une trésorerie et des excédents surabondants (§1.2)

Comme les deux présidents ont pu l'exprimer, le Département a engagé depuis 2022 une restructuration de l'établissement en vue d'en réduire les coûts de fonctionnement tout en améliorant son efficacité et sa visibilité. Les excédents dont la Chambre fait état ont ainsi été dégagés pour l'essentiel sur les exercices 2022 et 2023, grâce à une forte réduction des charges de gestion (-700 K€ entre 2021 et 2023) et en particulier des charges de personnel (-600 K€ entre 2021 et 2023).

Cet excédent a d'abord permis d'autofinancer 100% du projet « Vendée Globe » : la trésorerie supérieure à 1,9 M€ fin 2023 dont la Chambre fait état doit ainsi être mise en rapport avec les versements qui sont intervenus en 2024 sur ce projet. La logique poursuivie était de renforcer rapidement la notoriété de l'établissement et la visibilité de la marque « Tout commence en Finistère » sans accroissement de la subvention départementale. Cet objectif a été atteint.

L'ampleur et le rythme de la restructuration ont néanmoins permis, tout en autofinanciant à 100% le projet « Vendée Globe », d'engager la réduction de la subvention départementale de 200 K€ en deux ans (3 M€ en 2022, 2,9 M€ en 2023, 2,8 M€ en 2024 après la DM1). Il est prévu de poursuivre cette baisse en 2025, dans un contexte de difficultés financières des Départements, pour la ramener entre 2,4 et 2,5 M€ au budget primitif (soit 500 à 600 K€ de baisse en 3 ans).

La baisse de la subvention départementale sera rendue possible par l'achèvement du projet « Vendée Globe » ainsi que par la poursuite de la réduction des frais de personnels (attendus à 1,3 M€ en 2025 contre 1,6 M€ en 2023) au travers de départs à la retraite qui ne seront pas tous remplacés. Néanmoins, d'autres actions visant à renforcer l'attractivité du territoire viendront se substituer au projet « Vendée Globe » pour poursuivre la mise en œuvre de la feuille de route de l'établissement.

Comme ils ont pu l'indiquer, les deux présidents souscrivent aux constats et aux recommandations formulées par la Chambre, y compris s'agissant de la baisse de la subvention départementale qui est engagée depuis 2023. L'accumulation d'excédents n'est pas le fruit d'un « laisser-aller » dans la gestion de l'agence, et n'est pas non plus liée à l'arrêt des réservations de classes de mer. Elle est le résultat d'une gestion très rigoureuse, qui devait précéder, et qui permet désormais, la baisse de la subvention départementale.

S'agissant du Vendée Globe 2024, la décision d'engager un parrainage visait deux objectifs principaux :

- Renforcer rapidement et fortement la notoriété de la marque « Tout commence en Finistère », qui porte la politique d'attractivité du Département ;
- Réaffirmer une ambition forte dans le champ de la course au large, inventée à Port-la-Forêt, mais qui se développe de plus en plus ailleurs, au détriment de la création d'emplois dans le Finistère.

Premier département maritime de France, le Département soutient par ailleurs, et de longue date, un grand nombre de projets dans le champ nautique, au côté des principales collectivités du territoire dont la Métropole de Brest et la Région Bretagne (organisation de courses, de salons, soutien à des skippers, aux centres de formation, etc.).

La Chambre a souligné que les relations contractuelles nouées par l'établissement dans ce cadre n'étaient pas soumises aux dispositions applicables à la commande publique, s'agissant d'un parrainage reposant sur l'existence de contreparties.

Les contreparties reposent d'abord sur la notoriété de la marque et l'image du territoire. Celles-ci seront analysées et documentées pour apporter la démonstration d'un retour sur investissement très conséquent pour le territoire, sans aucune mesure avec celui qu'on peut attendre d'achats d'espaces dans la presse ou dans des lieux publics. Avant même le départ de la course, 1,5 million de personnes avaient déjà été impactées par l'affichage de la marque TCF au travers du projet.

Le projet porte également la cause des 2 500 enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance (ASE). Même s'il s'agit d'une compétence confiée au Conseil départemental et non à son EPIC, plus de 600 enfants et 400 professionnels de l'ASE ont été directement impliqués avant le départ du Vendée Globe (visites du chantier, sorties en mer, échanges avec Jean LE CAM) et plusieurs centaines d'autres le sont dans le cadre de la course.

Nous prenons acte qu'un appel à manifestation d'intérêt aurait pu permettre d'identifier d'éventuelles candidatures concurrentes susceptibles d'offrir des prestations comparables.

Nous mentionnons simplement que, à la date à laquelle le partenariat a été envisagé, la capacité d'un skipper à disposer d'un IMOCA en état de se qualifier pour le Vendée Globe 2024 (en participant obligatoirement à une course en 2023) restreignait considérablement le champ des possibles. A notre connaissance, Jean LE CAM a été le dernier skipper à se qualifier, in extremis, et uniquement parce qu'il avait engagé la construction d'un bateau avant même d'avoir identifié un sponsor. Il était par ailleurs improbable qu'un skipper autre que Jean LE CAM, déjà très identifié au Finistère et à l'histoire de Port-la-Forêt, puisse porter dans de meilleures conditions la marque Tout Commence en Finistère.

La conclusion de futurs partenariats se fera naturellement dans le respect des observations de la Chambre.

Un établissement improprement qualifié d'industriel et commercial (§2.1.1)

Comme la Chambre le rappelle, le choix du statut juridique de l'établissement a été effectué en 2017, sous la mandature précédente, sur la base d'une étude réalisée par un cabinet d'avocats. Lors de la réorganisation de l'établissement en 2022, un autre cabinet a été sollicité par le Conseil départemental pour sécuriser cette réorganisation au plan juridique.

La question du statut de l'établissement a alors été posée, et sa transformation en association envisagée. Le cabinet avait néanmoins alerté sur le format associatif, qui, tout en étant le plus répandu, pouvait aboutir à une gestion de fait si les décisions étaient majoritairement prises par des représentants du Conseil départemental. D'autres formats ont aussi été étudiés (SPL, SEM, GIP), mais aucune alerte n'a été formulée concernant le statut d'EPIC, conduisant au statu quo.

Comme les deux présidents ont pu l'indiquer, ni en 2018, ni en 2022, les cabinets sollicités n'ont mentionné la nécessité de faire évoluer le statut d'EPIC. Néanmoins, en application des recommandations de la Chambre, une nouvelle étude juridique a été lancée par le Conseil départemental pour retenir une forme juridique adéquate. L'objectif est de faire aboutir cette réorganisation au premier semestre 2025. Celle-ci emportera également une adaptation du support conventionnel qui lie l'établissement au Conseil départemental, comme la Chambre le recommande également (§ 2.2.1)

L'information des élus départementaux (§2.2.2)

Comme les deux présidents ont pu l'indiquer à la Chambre, le nouvel exécutif a fait l'hypothèse que le sujet de l'information des élus départementaux avait été correctement traité par le passé. Le contrôle établi depuis 2018 reposait sur un dialogue de gestion conduit chaque année par la Direction des finances du Conseil départemental. L'information des élus dans leur diversité était, elle, garantie par la représentation de la majorité comme de l'opposition au Conseil d'administration de l'établissement.

Prenant acte de la recommandation de la Chambre, un rapport financier annuel établi conformément aux recommandations en vigueur sera transmis aux élus du Conseil départemental réunis en Séance plénière dès l'année 2025.

S'agissant de la gouvernance, plusieurs éléments de non conformité (§3.1)

Comme les deux présidents ont pu le souligner, beaucoup d'énergie a été consacrée depuis 2022 à reprendre en main le suivi administratif, juridique et financier de l'établissement pour le rendre conforme aux textes. En particulier :

- Le bureau de l'établissement qui n'avait pas de fondement a été supprimé en 2022 ;
- La fréquence des réunions du Conseil d'administration est conforme depuis 2022 ;
- Des procès-verbaux sont établis depuis 2022 ;
- Un pilotage budgétaire mensuel est établi depuis 2022.

S'agissant de la majoration des voix des représentants du Département au Conseil d'administration de l'établissement, le Département a voulu suivre l'exemple posé par le Conseil régional pour ses représentations dans diverses instances, dont le Syndicat des ports de Cornouaille, le Syndicat de la pointe du Raz ou le Parc naturel régional d'Armorique. L'enjeu était de donner une majorité de voix aux représentants du Conseil départemental tout en limitant le nombre d'élus siégeant au sein de l'établissement. Cette volonté de réduire le nombre de représentations procède d'une double logique :

- Améliorer la gouvernance, en confiant moins de mandats aux élus départementaux : on évite ainsi la dispersion et on permet à chacun de s'investir pleinement dans son rôle d'administrateur ;
- Protéger les élus et éviter un blocage des délibérations du Département relatives à l'établissement, dans un contexte où les conflits d'intérêt sont encadrés de plus en plus rigoureusement par la loi, et où les élus siégeant au sein de l'établissement doivent se déporter pour certaines délibérations.

Les conseils juridiques consultés à l'époque ont indiqué que cette majoration des voix n'était ni prévue, ni prohibée par les textes.

Nous nous conformerons aux recommandations de la Chambre dans le cadre de la réorganisation juridique de l'établissement qui sera engagée au premier semestre 2025.

S'agissant de la composition du Conseil d'administration, la Chambre a relevé que les nouveaux statuts de l'établissement étaient conformes au droit, mettant fin à une irrégularité qui datait de 2018. Néanmoins, elle a indiqué que la représentation globalisée de trois catégories de représentants (organismes consulaires, professions de tourisme, associations de tourisme), associée à une représentation individuelle au comité stratégique n'était pas conforme aux textes.

Comme les deux présidents ont pu l'exprimer, ce choix visait à réduire le nombre de personnalités siégeant au Conseil d'administration pour y permettre de véritables échanges et en renforcer le rôle. La composition du Conseil d'administration sera néanmoins révisée selon la recommandation de la Chambre, en lien avec l'évolution de la forme juridique de l'établissement au premier semestre 2025.

La prévention des conflits d'intérêt (§3.2)

Comme les deux présidents ont pu l'exprimer, le Conseil départemental prend la prévention des conflits d'intérêts extrêmement au sérieux.

Il a ainsi adopté le 14 décembre 2023 une charte de déontologie rappelant un certain nombre de principes, établissant une cartographie des risques, et comprenant un dispositif spécifique de prévention

des conflits d'intérêts. Cette charte a été présentée aux élus et aux agents du Département, ainsi qu'aux salariés de Tout Commence en Finistère le 19 février 2024.

Conformément aux recommandations de la Chambre, cette charte sera par ailleurs transmise aux membres du Conseil d'administration de l'établissement.

S'agissant plus spécifiquement des conflits entre intérêts publics, la Chambre rappelle que les élus ne peuvent participer à certaines délibérations concernant des personnes morales, y compris quand ces personnes morales mettent en œuvre des politiques publiques et que les élus y représentent leur collectivité. Comme le signale la Chambre, le seul risque relevé date de 2018, il y a été mis fin depuis.

S'agissant des conflits entre intérêts publics et privés, la Chambre a identifié trois risques :

- Un premier datant de 2018 et 2019, concernant un administrateur qui présidait par ailleurs une structure prestataire de l'établissement pour le marché des classes de mer. Sa présence au Conseil d'administration de l'établissement a été recensée sur l'ensemble de la période de contrôle et ce travail a été transmis à la Chambre. Il a permis de constater que cet administrateur avait été absent à chaque réunion s'étant prononcée sur le marché des classes de mer. Il a par ailleurs été mis fin à ses fonctions en juillet 2021. C'est seulement après l'arrêt de l'activité des classes de mer décidée en 2022, que cet administrateur a été à nouveau désigné pour représenter le Conseil départemental au sein de l'établissement ;
- Un deuxième portant sur un administrateur par ailleurs président de l'association OT29 qui porte une partie de la politique touristique du territoire, et avec lequel l'établissement est amené à travailler. Nous veillerons scrupuleusement à ce que ce risque de conflit ne se matérialise pas, tout en rappelant que l'association OT29 met en œuvre des missions de service public ;
- Un dernier s'agissant du parrainage du Vendée Globe, où la Chambre a évalué si les fonctions d'un administrateur successivement président du Crédit agricole du Finistère puis président du Comité stratégique de l'établissement pouvaient avoir fait naître un conflit d'intérêt. Comme la Chambre l'a relevé, cet administrateur ne siégeait pas au sein de l'établissement lorsque ce dernier a pris la décision d'engager le projet « Vendée Globe ».

Au final, comme les deux présidents ont pu l'indiquer, nous prenons bonne note des observations de la Chambre sur ce sujet très important, renforcerons notre vigilance s'agissant des risques identifiés, et prendrons sans délai toutes les dispositions nécessaires pour prévenir tout conflit d'intérêt au sein de l'établissement, comme cela a été fait au sein du Conseil départemental.

L'organisation interne et la gestion de l'établissement (§4.1)

La Chambre souligne différentes lacunes qui ont existé dans l'organisation et le pilotage de l'établissement entre 2018 et 2022.

Les deux présidents ont pu indiquer qu'ils y souscrivaient sans réserve.

Elle note par ailleurs, à nouveau, que les coûts salariaux ont été fortement réduits à partir de 2022. Nous soulignons que cette réduction des effectifs s'est accompagnée d'un très fort développement des actions engagées par l'établissement et de la visibilité de la marque de territoire « Tout commence en Finistère », dans une logique d'efficience de la dépense publique.

Les conditions de départ de l'ancien directeur (§4.2)

Les deux présidents ont pu indiquer que le départ de l'ancien directeur était une condition préalable à toute réorganisation de l'établissement. Ce départ s'est fait avec le souci de préserver les intérêts financiers du Département et de l'établissement, mais dans un cadre juridique trop peu sécurisé.

Ils ont ainsi pris bonne note des commentaires de la Chambre. Conformément à ses recommandations provisoires, un titre de recettes a été bien émis en septembre 2024 en vue d'obtenir le remboursement de l'indemnité de rupture conventionnelle de la part de l'ancien directeur, et a été transmis à la Chambre.

La société Startijenn (§4.3)

La Chambre a relevé que l'établissement avait créé en 2018, à tort, une filiale dénommée Startijenn. Elle a également souligné que des irrégularités avaient été commises dans le maniement des deniers publics jusqu'en 2022.

Quelles que soient les réserves exprimées par les deux présidents sur la gestion de l'établissement entre 2018 et 2022, ils ont mentionné que les services des finances publiques n'ont jamais alerté ni le Département ni l'établissement d'une quelconque irrégularité.

La nouvelle feuille de route établie en 2022 visait néanmoins une simplification du fonctionnement de l'établissement. A la suite d'un échange avec la préfecture, il a ainsi été décidé de dissoudre Startijenn. Cette décision a été ratifiée au Conseil d'administration de décembre 2022, et la procédure de liquidation s'est achevée en octobre 2024.

Comme les deux présidents ont pu l'indiquer, ils souscrivent aux observations de la Chambre, et rappellent que le maniement des deniers publics hors du cadre réglementaire s'est achevé en 2022.

Les manquements dans la mise en œuvre de la commande publique (§5.1)

Comme la Chambre l'a indiqué, et comme les deux présidents ont pu le souligner, les manquements aux règles encadrant la commande publique relèvent tous de la mandature précédente.

La réorganisation de l'établissement a cherché à sécuriser la passation des marchés, tant dans le lancement des appels à la concurrence que dans l'analyse des offres. Le fonctionnement établi depuis 2022 suit scrupuleusement les règles de la commande publique.

La mise à jour de la procédure de la commande publique en 2023, précisant les modalités d'appel d'offres, d'analyse des offres, et de l'information à faire au conseil d'administration, consolide enfin les règles en vigueur au sein de l'établissement.

Outre les manquements à proprement parler, les deux présidents ont pu exprimer le regard critique qu'ils portaient sur l'ampleur et la nature des achats réalisés entre 2018 et 2021 (pour un total de 5,8 M€, soit une moyenne de 1,45 M€ par an sur la période).

Malgré ces achats constitués à 70% par des actions de communication et des prestations intellectuelles, il n'a pas été constaté d'amélioration de la notoriété de la marque ou de l'établissement sur cette période.

Ils ont pu relever à titre d'exemple, que près de 716 K€ avaient été investis dans la création et la maintenance d'un site internet, ce qui paraît complètement démesuré pour ce type de prestation, 241 K€ dans l'appui aux réseaux sociaux (alors même que l'établissement avait son propre *community management*), 188 K€ dans la création d'un « univers de la marque » (dont un *jingle* qui n'a jamais été utilisé), 153 K€ pour l'appui aux relations presse (alors même que l'agence avait ses propres professionnels ...), etc.

La réorganisation de l'établissement a visé, en application de la nouvelle feuille de route, à renforcer l'efficacité des dépenses de communication, au travers d'une analyse « coût / bénéfice pour le territoire » qui est désormais systématiquement conduite.

De la même manière que les dépenses RH ont fortement diminué à partir de 2022, les charges à caractère général dont relèvent ces dépenses de communication ont également été fortement réduites. L'amélioration de la situation financière de l'établissement en résulte.

Les réservations de classes de mer (§5.2)

La Chambre a relevé que l'établissement avait procédé à des ventes de séjours entre 2015 et 2023 pour le compte de centres de vacances, sans y avoir droit.

Si l'objectif poursuivi était louable – favoriser le développement des classes de mer dans le Finistère – cette activité présentait en réalité peu de valeur ajoutée pour les opérateurs finistériens qui répondaient par ailleurs à d'autres marchés sans le concours de l'établissement. Cette activité complexifiait par ailleurs le fonctionnement de ce dernier.

Il a ainsi été décidé d'y mettre un terme dès 2022, dans le cadre de la réorganisation de l'établissement. Cette décision a été communiquée aux opérateurs finistériens lors d'une réunion en date du 16 janvier 2023, avant de leur être confirmée par écrit le 1^{er} février 2023.

Les deux présidents ont pu indiquer qu'ils souscrivaient aux remarques de la Chambre, tout en observant que ces irrégularités ont duré jusqu'en 2022, date à laquelle il a été décidé de mettre un terme à cette activité.

2. Un seul point de d'écart sur le fond, s'agissant de la légitimité du Département à agir pour favoriser le développement du territoire

La Chambre indique que le Département du Finistère, par sa délibération d'octobre 2022 ratifiant la nouvelle feuille de route de l'établissement, a élargi ses missions au champ économique en violation de la loi NOTRe.

A l'instar de la plupart des Départements de France, les deux présidents ont pu exprimer que les notions « d'aides directes aux entreprises » et « d'interventions dans le champ économique » étaient deux notions qui devaient être distinguées.

La loi interdit les premières (sauf exception, comme c'est le cas par exemple pour les aides directes aux agriculteurs dans le cadre d'un conventionnement avec la Région) mais autorise les secondes.

La notion d'intervention économique est naturellement beaucoup plus vaste, et peut s'inscrire par ailleurs dans le cadre de compétences sociales ou en lien avec les solidarités territoriales, toutes explicitement autorisées par la loi. A titre d'exemple, les interventions que le Département considère comme relevant du champ économique comprennent :

- La modernisation des ports et criées de Cornouaille, au bénéfice de la filière pêche, au travers d'un plan d'investissement de 140 M€ sur 10 ans porté par le SMPPC, dont le Département finance 80% du budget ;
- Le déploiement des infrastructures routières ou numériques, qui contribuent au développement économique du territoire et qui bénéficient d'un plan d'investissement en forte augmentation ;
- Le soutien aux établissements d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation, qui bénéficieront de près de 20 M€ de crédits départementaux sur le mandat actuel, principalement dans le cadre du CPER que l'Etat demande aux Départements de cofinancer ;
- Le retour à l'emploi des allocataires RSA, qui relève naturellement des compétences du Département dans le champ de l'insertion, mais qui est central pour le développement économique du Finistère compte-tenu des difficultés de recrutement qui existent dans toutes les entreprises.

Outre ces exemples, le CGCT a explicitement prévu que les Départements pouvaient continuer à intervenir directement auprès des entreprises, dans certains domaines spécifiques et sous certaines conditions : services marchands nécessaires aux besoins de la population en milieu rural, filières agricoles, forestières et halieutiques, immobilier d'entreprise. Il s'agit à chaque fois « d'interventions économiques ».

S'agissant des agences d'attractivité, qui existent dans la quasi-totalité des Départements de France, l'article L132-4 du code du tourisme prévoit comme la Chambre l'a rappelé que « *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.* »

Pour les deux présidents, l'activité de l'établissement en tant qu'agence « d'attractivité touristique, économique et résidentielle » s'inscrit dans ce cadre, sans déborder de son champ, dans la mesure où l'agence veille à ne pas accorder d'aides aux entreprises.

Les recommandations de la Chambre seront néanmoins suivies, et l'objet statutaire de l'agence sera simplifié pour remplacer la notion « d'attractivité touristique, économique et résidentielle » par la seule notion « d'attractivité ».

Nous vous prions de croire, Madame la Présidente, à l'assurance de notre considération distinguée.

Chantal KERRIOU
Directrice par intérim



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

Concernant les deux anciens ordonnateurs, aucune réponse écrite destinée à être jointe au présent rapport n'a été adressée à la chambre régionale des comptes.



Les publications de la chambre régionale des comptes Bretagne
sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-bretagne>