

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Angers Loire Tourisme
(Département de Maine-et-Loire)

Exercices 2011 à 2016

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 30 janvier 2018.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	2
RECOMMANDATION	3
INTRODUCTION.....	4
1 GOUVERNANCE.....	5
1.1 Statuts et actionnariat.....	5
1.2 Organisation et fonctionnement.....	6
2 LES MODALITES D'EXERCICE DES ACTIVITES	7
2.1 Les délégations de service public de la commune et de l'agglomération angevines.....	7
2.1.1 Le cadre institutionnel et contractuel	7
2.1.2 Les relations avec les autorités délégantes.....	8
2.1.3 Les modalités de fermeture du domaine de Pignerolle	11
2.2 La centrale de réservation et les relations contractuelles avec le centre national de la fonction publique territoriale	12
2.2.1 Le montage juridique et financier	12
2.2.2 La nature de l'activité	13
2.2.3 Le droit de la commande publique.....	13
2.3 L'organisation du congrès mondial de l'horticulture de 2022.....	14
3 L'EVOLUTION DE LA SITUATION FINANCIERE	16
3.1 La fiabilité des comptes et la qualité de l'information dispensée aux actionnaires.....	16
3.1.1 Les opérations réalisées avec Angers Loire Métropole	16
3.1.2 Les provisions	17
3.1.3 Les opérations réalisées par la centrale de réservation en ligne.....	18
3.2 Les performances financières annuelles	19
3.2.1 L'activité commerciale	19
3.2.2 Les charges de personnel	19
3.3 La situation bilancielle.....	22
ANNEXES	24

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes a procédé à l'examen de la gestion d'Angers Loire Tourisme (ALT) pour les exercices 2011 à 2016. Le présent document expose ses observations relatives à la gouvernance de l'organisme contrôlé, à ses relations avec ses actionnaires et à sa situation financière.

Angers Loire Tourisme est une société d'économie mixte à laquelle la commune d'Angers et Angers Loire Métropole, ses principaux actionnaires, ont délégué la gestion de leurs offices de tourisme respectifs. La transformation d'Angers Loire Métropole en communauté urbaine, en 2016, s'est traduite par une disparition des offices de tourisme communaux de l'agglomération et la création d'une structure communautaire unique. La commune d'Angers a laissé inchangée sa participation au capital social de la société jusqu'en novembre 2017, en méconnaissance des dispositions législatives régissant les transferts de compétences.

Ses deux principaux actionnaires ont décidé de créer une société publique locale (SPL) exerçant les activités précédemment déléguées à Angers Loire Tourisme et Angers Expo Congrès, et de dissoudre ces deux dernières sociétés. Cette fusion permettrait à l'agglomération angevine de disposer d'un opérateur unique auquel seront confiés les deux volets, agrément et affaires, de ses actions en matière de tourisme. Toutefois, la possibilité de confier à une telle entreprise publique locale des missions de services publics qui ne sont pas communes à Angers et à la communauté urbaine n'est, à ce jour, pas acquise en droit. En outre, une SPL ne sera pas juridiquement fondée à reprendre certaines activités d'Angers Loire Tourisme, comme la réservation en ligne d'hébergement hôtelier. En tout état de cause, la gouvernance et la situation financière de la société d'économie mixte ont été appréhendées par la chambre dans la perspective de cette évolution statutaire.

Angers Loire Tourisme s'est engagée dans une extension de ses activités sans disposer de moyens et outils suffisants pour assurer la sécurité juridique et financière de ses actes. Elle devra s'attacher à améliorer l'information financière dispensée aux collectivités délégantes et à ses actionnaires.

Certaines règles de droit encadrant les relations entre Angers Loire Tourisme et la communauté urbaine ont été perdues de vue. Cette évolution tient à l'absence d'actualisation des conventions de délégation de service public et à une situation de subordination de fait.

Angers Loire Tourisme disposait à la fin de la période examinée d'une importante trésorerie et n'affichait aucun endettement. Acquis avant la période examinée, cette situation financière confortable aurait dû être renforcée par le développement des activités commerciales. Les résultats des deux derniers exercices ont, toutefois, été indument minorés de plusieurs centaines de milliers d'euros, du fait, essentiellement, d'un plafonnement de la taxe de séjour reversée par Angers Loire Métropole non conforme aux engagements contractuels de cette dernière. En s'abstenant de toute démarche visant au rétablissement de la situation, ALT s'est exposée à des sanctions fiscales et a privé les actionnaires d'une partie de leurs droits dans la mise en répartition annoncée des actifs.

RECOMMANDATION

Recommandation unique : Exclure des comptes de la délégation de service public les opérations ne relevant pas de cette dernière, à l'instar de celles relatives à la réservation d'hébergements hôteliers ou à l'organisation du congrès international de l'horticulture de 2022.

INTRODUCTION

Procédure

La chambre a procédé à l'examen des comptes et de la gestion d'Angers Loire Tourisme pour les exercices 2011 à 2016 en application des dispositions de l'article L. 211-8 du code des juridictions financières.

Délibérées le 14 septembre 2017, les observations provisoires ont été adressées le 27 septembre 2017 à M. Elie de FOUCAULD, représentant légal en fonctions, ainsi qu'à ses prédécesseurs au cours de la période sous revue, Mme Catherine LEBLANC et M. Jean-Michel GENETEAU.

Présentation d'Angers Loire Tourisme

Créée en janvier 1994, Angers Loire Tourisme (ALT) est une société d'économie mixte (SEM), dont le capital social est majoritairement détenu par la communauté urbaine de l'agglomération angevine et sa commune-centre. La société doit être dissoute en 2018 et ses activités reprises par une société publique locale. Ces formes juridiques sont peu courantes dans son domaine d'activité (moins de 2 %), dominé par les structures associatives ou de droit public¹.

Sa principale activité tient à la gestion déléguée de l'office de tourisme (près de 170 000 visiteurs, en 2015), devenu exclusivement intercommunal en 2016. Elle bénéficie à ce titre de subventions (1,3 M€) et du reversement de la taxe de séjour par la communauté urbaine (0,5 M€).

Le développement d'une centrale de réservation d'hébergement hôtelier lui a permis d'accroître ses ressources propres et de présenter un chiffre d'affaire dépassant 2,6 M€, en 2015, contre 1,5 M€ en 2010. Les modalités de comptabilisation de cette dernière activité lui ont permis d'afficher des recettes supérieures à celles des offices de tourisme de Bordeaux (qui accueille plus de 850 000 visiteurs, soit cinq fois plus que celui d'Angers [moins de 170 000 en 2015]) ou de Nantes (près de 300 000 visiteurs).

Angers Loire Tourisme emploie une trentaine d'agents permanents.

¹ Source : Fédération nationale des offices de tourisme et syndicats d'initiative.

1 GOUVERNANCE

1.1 Statuts et actionariat

L'objet social de la SEM a été défini en référence aux différentes actions relevant des compétences communales en matière de tourisme ; il comprend, par ailleurs, la gestion d'équipement, le développement de partenariats avec les acteurs du secteur et la participation à toute activité susceptible de se rattacher à cet objet.

Jusqu'en 2017, la commune d'Angers et Angers Loire Métropole (ALM, dénomination usuelle de la communauté urbaine de l'agglomération angevine) détenaient, à parts égales, 70 % du capital social et la majorité des voix au conseil d'administration. Angers Expo Congrès, gestionnaire des équipements communaux dédiés au tourisme d'affaire, les chambres consulaires et plusieurs acteurs locaux du tourisme complètent ce tour de table.

La création de la communauté urbaine s'est accompagné du transfert à cette dernière de l'intégralité des compétences communales en matière de promotion touristique. En pareil cas de figure, les dispositions législatives prévoient la cession à l'intercommunalité d'au moins les deux tiers du capital détenu par les communes concernées. La structure du capital a été mise en conformité au droit en novembre 2017, à la demande de la chambre. La part du capital social détenu par la commune d'Angers a été ramenée à 10 %, celle d'Angers Loire Métropole portée à 60 %.

Les assemblées d'Angers Loire Métropole et de sa commune-centre ont approuvé, en novembre 2017, la dissolution d'Angers Loire Tourisme, avec prise d'effet au 31 décembre de la même année, et la reprise de ses activités par une société publique locale, dénommée ALTEC.

Les SEM et SPL forment une catégorie d'opérateurs couramment désignés « *entreprises publiques locales* ». À la différence des premières, les SPL ne peuvent, toutefois, exercer d'activité que pour le compte et sur le territoire des collectivités territoriales et groupements de collectivités qui en sont actionnaires ; leur objet social ne peut être étendu au-delà du domaine de compétences des actionnaires. Ce cadre relativement contraignant défini par la loi² constitue la contrepartie aux dérogations accordées par ailleurs en matière de commande et d'emploi publics. En effet, les prestations confiées à une SPL par ses actionnaires ne sont pas soumises aux règles de publicité et de mise en concurrence. De même, si les actionnaires doivent exercer sur une SPL un contrôle analogue à celui qu'ils exercent sur leurs propres services, le personnel employé par la SPL ne relève pas du statut de la fonction publique territoriale. Ces dérogations expliquent que les modalités de création et d'intervention des SPL fassent l'objet d'une attention particulière.

La possibilité pour une commune d'adhérer à une SPL appelée à agir dans des domaines de compétence que ladite commune aurait intégralement transférés à une structure intercommunale a fait l'objet d'appréciations divergentes par les juridictions administratives. La Cour Administrative d'Appel de Nantes a, pour sa part, estimé que « *la participation d'une commune et d'un établissement public de coopération intercommunale à une société publique locale [...] n'est possible que lorsque l'objet social de celle-ci se rapporte à une compétence*

² CGCT, art. L. 1531-1.

partagée » (CAA Nantes, 19 septembre 2014). Plus récemment, la CAA de Lyon a affirmé que « *la création d'une société publique locale par des collectivités territoriales ou des groupements de collectivités a pour objet de leur permettre d'assurer conjointement l'exécution d'une mission de service public qui leur est commune* » et que les dispositions de l'article L. 1531-1 du CGCT « *font obstacle à ce qu'une telle personne publique puisse être actionnaire d'une société publique locale dont la partie prépondérante des missions outrepasserait son domaine de compétence* » (CAA Lyon, 4 octobre 2016).

Dans ces conditions, la chambre observe que la dévolution de la gestion de l'office de tourisme communautaire à une société publique locale dont le capital social sera en partie détenu par la commune d'Angers comporte un risque juridique, qui ne sera levé que par une décision souveraine du juge administratif.

La commune d'Angers et la communauté urbaine justifient la participation de la première au capital de la SPL par son objet social, « *bien plus large que la seule dévolution de la gestion de l'office de tourisme, puisqu'il s'agit aussi pour la SPL d'assurer l'aménagement, la gestion, l'exploitation, l'entretien et le développement du Centre de Congrès et du Parc des Expositions, deux équipements majeurs, propriétés de la Ville, dont le Conseil de Communauté, par délibération du 10 juillet 2017, n'a pas retenu la qualité d'intérêt communautaire* ».

La chambre relève que, en matière de développement et d'aménagement économique, le partage de compétences entre communes et intercommunalité sur le fondement d'un intérêt communautaire défini localement concerne les seuls équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs ou sportifs³ et n'est donc pas applicable à un centre de congrès ou à un parc d'exposition.

1.2 Organisation et fonctionnement

La fréquence de réunion des instances décisionnelles a été examinée et n'appelle pas d'observation. Il en est de même de la nomination des directeurs généraux successifs et des régimes de délégations de signature mis en œuvre.

Les organigrammes successifs font apparaître une structure relativement stable. Les effectifs, de l'ordre d'une trentaine d'agents, ont peu évolué, en dépit de l'expansion des activités de l'organisme. À défaut de compétence en matières juridique et de contrôle de gestion, Angers Loire Tourisme s'est attaché les services de prestataires de conseil. Sa forme statutaire lui impose une certification de ses comptes annuels.

La structure dispose d'un cadre procédural peu formalisé et au caractère opérationnel limité.

Ainsi qu'il sera démontré dans les développements à suivre, cette organisation n'a pas permis d'assurer la sécurité juridique et financière des actes de gestion. Dans ces conditions, la chambre invite à renforcer le contrôle financier interne.

³ CGCT, art. L. 5215-20, 1^oa, b et e, dans la formulation issue de la loi du 7 août 2015 dite NOTRe.

CONCLUSION RELATIVE A LA GOUVERNANCE

La structure du capital social d'Angers Loire Tourisme a été mise en conformité au droit à la demande de la chambre. La gestion de l'office de tourisme communautaire par une société publique locale dont le capital social serait en partie détenu par la commune d'Angers comporte un risque juridique, en ce qu'elle repose sur une interprétation variable du droit par les juridictions administratives.

Il convient, en outre, de s'assurer que les activités et modalités d'intervention de l'office de tourisme sont compatibles avec le statut de SPL et ne font pas obstacle à la dissolution de la SEM (cf. §. 2). Enfin, la perspective d'une répartition des actifs sociaux requiert une attention particulière quant à l'évolution de la situation financière de la SEM et à la qualité de l'information dispensée à ses actionnaires (cf. §. 3).

Angers Loire Tourisme s'est engagée dans une extension de ses activités sans disposer de moyens et outils suffisants pour assurer en interne la sécurité juridique, financière et comptable de ses actes. À défaut de contrôle interne structuré, l'appréhension des différents risques a principalement reposé sur l'intervention de prestataires extérieurs et des services de ses principaux actionnaires.

2 LES MODALITES D'EXERCICE DES ACTIVITES

Les sociétés d'économie mixte peuvent exercer leurs activités pour le compte de leurs actionnaires, d'autres tiers ou pour leur propre compte. L'activité d'Angers Loire Tourisme s'est, pour l'essentiel, inscrite dans le cadre de conventions de délégation de service public relatives à la gestion des offices de tourisme de la commune d'Angers et de l'agglomération angevine. L'activité de la centrale de réservation hôtelière et la gestion déléguée du domaine communautaire de Pignerolle appellent, par ailleurs, une attention particulière.

2.1 Les délégations de service public de la commune et de l'agglomération angevines

2.1.1 Le cadre institutionnel et contractuel

Angers Loire Métropole a confié à la SEM les missions de promotion touristique du territoire dans le cadre de conventions de délégation de service public successives, conclues en 1994, 1998, 2001, 2006, 2010 et 2013. Par des conventions distinctes, la communauté urbaine a, confié à ALT la gestion du domaine de Pignerolle, comprenant notamment un musée de la communication, jusqu'à la fermeture de ce dernier fin 2015.

Selon des modalités identiques, Angers Loire Tourisme s'est vu confier la gestion de l'office de tourisme de la commune d'Angers. Tenant principalement à l'accueil et à

l'information des touristes, les missions correspondantes ont été progressivement étendues pour intégrer l'organisation du marché de Noël et la gestion des installations du port fluvial communal.

La transformation de la communauté d'agglomération en communauté urbaine en 2016 a permis de constituer un unique office de tourisme compétent sur l'ensemble de l'agglomération. Cette simplification du paysage institutionnel a emporté transfert à Angers Loire Métropole des engagements contractés par la commune-centre, Angers Loire Tourisme intervenant désormais pour le compte d'une unique autorité délégante.

Toutefois, la gestion des installations portuaires pour le compte de la commune d'Angers a été maintenue, la convention de DSP conclue avec la commune ayant été scindée à cet effet.

La jurisprudence a longtemps considéré qu'une délégation de service public ne pouvait avoir pour objet de confier la gestion de plusieurs services distincts. S'il a récemment nuancé cette position de principe, le juge administratif a néanmoins estimé qu'un périmètre de délégation manifestement excessif ou la réunion au sein de la même convention de services qui n'auraient manifestement aucun lien entre eux méconnaissaient les impératifs de bonne administration et les obligations générales de mise en concurrence qui s'imposent aux collectivités (Conseil d'État, 21 septembre 2016, Communauté urbaine de Dijon).

Au cas d'espèce, la gestion concomitante du port et de de l'office de tourisme, dans le cadre d'une unique délégation de service public, ne paraissait pas remplir les conditions posées par le juge, ce qu'a confirmé *a posteriori* la dissociation opérée lors du transfert de la compétence tourisme.

Si la scission de la convention a rétabli la situation au regard du droit applicable aux délégations de service public, elle a néanmoins eu pour effet de maintenir l'exercice par la commune-centre d'une compétence que la loi⁴ et les nouveaux statuts d'Angers Loire Métropole confiaient expressément à cette dernière.

ALT a toutefois indiqué que cette mission ne serait pas reconduite dans le cadre de la prochaine convention de délégation de service public. La chambre prend acte de cette intention annoncée de mettre un terme aux relations contractuelles irrégulièrement maintenues avec la commune d'Angers.

2.1.2 Les relations avec les autorités délégantes

Angers Loire Tourisme a transmis aux autorités délégantes les rapports annuels prévus par les dispositions législatives encadrant l'exécution des conventions de délégation de service public.

La SEM a, par ailleurs, régulièrement rendu compte de sa gestion à des représentants, administratifs et élus, des autorités délégantes au cours de réunions de comités de suivi institués à cet effet. La mutualisation des services concernés de la communauté urbaine et de sa

⁴ CGCT, art. L. 5215-20 précité, relatif aux compétences obligatoires des communautés urbaines.

commune-centre au sein d'une « Mission tourisme » a permis la tenue de réunions communes. La chambre observe que la présentation du budget de l'année à venir à ces instances a précédé celle faite au conseil d'administration de la SEM.

Les conventions ont fixé le montant des contributions annuelles que les autorités délégantes se sont engagées à verser pour équilibrer les comptes de leurs délégations respectives (342 000 € pour la commune et 764 000 € pour la communauté urbaine de 2014 à 2017). Ces montants ont été déterminés sur la base de comptes de résultats prévisionnels. La convention passée avec Angers Loire Métropole ajoute aux contributions forfaitaires de cette dernière « *le reversement par l'autorité délégante du produit de la taxe de séjour qu'elle encaisse sur son territoire en application des dispositions légales* » (art.13).

Les comptes d'exploitation présentés aux autorités délégantes au gré de l'exécution ont fait ressortir des écarts croissants entre les prévisions initiales et les réalisations effectives.

Tableau n° 1 : Prévisions et réalisation financières

Prévisions	Angers			Angers Loire Métropole			TOTAL		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Produits	1,144	1,149	1,157	2,566	2,563	2,571	3,711	3,711	3,728
dont contribution délégant	0,764	0,764	0,764	0,342	0,342	0,342	1,106	1,106	1,106
dont taxe de séjour				0,528	0,533	0,538	0,528	0,533	0,538
dont centrale de réservation									
Charges	1,144	1,149	1,157	2,566	2,563	2,571	3,711	3,711	3,728
dont centrale de réservation									
dont personnel	0,706	0,721	0,732	0,970	0,990	1,006	1,676	1,711	1,737
Réalisations									
Produits	1,193	1,357		3,420	3,819	5,820	4,613	5,176	5,820
dont contribution délégant	0,764	0,764		0,342	0,342	1,106	1,106	1,106	1,106
dont taxe de séjour				0,575	0,547	0,500	0,575	0,547	0,500
dont centrale de réservation				1,159	1,581	1,865	1,159	1,581	1,865
Charges	1,135	1,356		3,334	3,857	5,807	4,470	5,212	5,807
dont centrale de réservation				1,016	1,393	1,648	1,016	1,393	1,648
dont personnel	0,699	0,788		1,042	1,125	1,893	1,741	1,913	1,893

Source : conventions de DSP et rapports annuels aux délégants (hors domaine de Pignerolle)

Les charges de personnel se sont avérées, dès 2015, globalement supérieures de plus de 10 % aux prévisions initiales (14 % pour la délégation communautaire). Entre octobre 2015 et avril 2016, Angers Loire Tourisme a, en effet, créé deux postes et les a pourvus par détachement des agents de la « Mission tourisme ». Les dépenses correspondantes peuvent être estimées à près de 100 000 € par an en année pleine.

Angers Loire Tourisme assimile le recrutement de l'un de ces deux agents à un transfert de personnel imposé par les autorités délégantes, ce que conteste la communauté urbaine pour

qui ce recrutement relève d'un choix de l'agent et de la SEM. Les charges qui en ont résulté ont été intégrées dans les comptes de la délégation de service public⁵.

L'absence de contrepartie financière n'a donné lieu à aucune contestation sérieuse et formelle par Angers Loire Tourisme. Pour leur part, les autorités délégantes font remarquer que la couverture des charges de personnel, compte tenu des financements accordés, a été pour l'essentiel assurée par leurs contributions financières. Cette affirmation doit être nuancée au vu de l'examen de l'évolution de la situation financière (cf. § 3.2.2)

Le rendement de la taxe de séjour s'est également avéré supérieur aux prévisions initiales. Pour autant, les montants encaissés par Angers Loire Métropole n'ont pas été intégralement reversés à l'office de tourisme.

Tableau n° 2 : Taxe de séjour reversée à Angers Loire Tourisme

	2014	2015	2016	2017
<i>Prévisions (1)</i>	528 000	533 000	538 000	545 000
<i>Encaissement par ALM (2)</i>	581 272	608 752	680 410	
<i>Reversement à ALT (2)</i>	583 735	581 272	500 000	
<i>Reversement à ALT (3)</i>	575 221	546 575	500 000	

Source : convention de DSP, annexe 10 (1), balances comptables ALM (2), comptes annuels ALT (3)
NB : les décalages entre comptabilités tiennent au rattachement des produits à l'exercice par ALT.

La communauté urbaine a progressivement plafonné à 500 000 € les montants reversés à son office de tourisme. Là encore, cette décision n'a donné lieu à aucune compensation financière, ni modification du cadre contractuel mis en œuvre par les parties. Si la communauté urbaine argue de l'absence d'obligation imposant à une collectivité le reversement de l'intégralité des produits perçus, la chambre rappelle que ses engagements contractuels ne prévoyaient, ni n'autorisaient une telle ponction sur les produits visés par la délégation de service public⁶. Angers Loire Métropole a précisé que la prochaine convention fixe explicitement à 75 % la part des produits de taxe de séjour reversés à l'office de tourisme.

En tout état de cause, le manque à gagner pour Angers Loire Tourisme a dépassé 100 000 € en 2015 et a été porté à 180 000 € en 2016.

Les rapports au délégant établis par Angers Loire Tourisme présentent le « *transfert non compensé de la Mission tourisme* » et le plafonnement de la taxe de séjour reversée comme autant de causes du déséquilibre des comptes de la délégation de service public conclue avec Angers Loire Métropole. Ce manque à gagner, non chiffré dans les rapports, est estimé par la chambre à 300 000 € fin 2016. Pour autant, la SEM n'a pas engagé de démarche visant soit à modifier le cadre contractuel conclu avec Angers Loire Métropole, soit à faire valoir ses droits aux contreparties financières auxquelles elle fait allusion. Dans ces conditions, le conseil

⁵ Rapport à l'autorité délégante communautaire pour 2015, p. 38.

⁶ Cf. article 13 de la convention de délégation de service public précité.

communautaire n'a pas été correctement informé des conditions d'exécution de la convention et des réels motifs de déficit constatés en 2015 et 2016.

2.1.3 Les modalités de fermeture du domaine de Pignerolle

Propriété d'Angers Loire Métropole, le domaine de Pignerolle a abrité un musée ouvert en 1992. Son exploitation a été confiée à la SARL Musée de la communication avant d'être déléguée, en juillet 2002, à Angers Loire Tourisme, dans le cadre de conventions de DSP successives. Par délibération du 11 mai 2015, le conseil communautaire a décidé « *de procéder à la fermeture du musée de la communication au 31 décembre 2015 et de ne pas reconduire la délégation de service public le concernant* ».

Il est de jurisprudence constante que les personnels non statutaires travaillant pour le compte d'un service public à caractère administratif sont des agents contractuels de droit public quel que soit leur emploi⁷. Les dispositions statutaires prévoient que les agents des collectivités territoriales dont l'emploi a été supprimé à la suite d'une décision de leur employeur sont maintenus en surnombre dans les effectifs de la collectivité et rémunérés par cette dernière pendant une durée d'un an. Leur licenciement ne peut être prononcé que par le centre de gestion compétent (ou par le CNFPT, pour les agents de catégorie A) qui aura pris en charge l'intéressé à l'issue de cette période. Les allocations de licenciement sont, enfin, supportées *in fine* par la collectivité précédemment employeuse⁸.

Néanmoins, Angers Loire Tourisme a rémunéré, logé, licencié et indemnisé à ce titre un agent affecté au musée de Pignerolle au-delà du terme de la délégation de service public.

Angers Loire Métropole considère que, repris en 2002 par Angers Loire Tourisme avec les activités de la SARL Musée de la communication, l'intéressé n'a jamais été un salarié contractuel de droit public. Elle ajoute qu'aucune obligation d'employeur ne s'imposait à elle dès lors que le service public avait cessé son activité au terme de la délégation dont il faisait l'objet. Ces affirmations ne sont toutefois pas appuyées de références juridiques.

La chambre estime qu'en prononçant la suppression du service jusqu'alors délégué, l'autorité délégante a libéré ALT de l'ensemble de ses obligations contractuelles et s'est substituée à son ancien délégataire, notamment, dans le rôle d'employeur⁹. Il lui incombait, dès lors, de rechercher les possibilités de reclassement de son agent, de l'assurer d'un emploi pendant un an au sein de ses effectifs et, en dernier ressort, de supporter les charges attachées à son licenciement.

La chambre maintient, donc, que c'est à tort qu'Angers Loire Tourisme a pris en charge près de 40 000 € de dépenses incombant à la communauté urbaine.

Certaines écritures comptables passées dans ce cadre ont, par ailleurs, affecté la fiabilité des comptes (cf. § 3.1.2).

⁷ TC, 25 mars 1996, Préfet de la région Rhône-Alpes c/ Conseil de prud'hommes de Lyon.

⁸ Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée, chapitre IX, art. 97.

⁹ En application des dispositions des articles L. 1224-1 et suivants du code du travail et de l'article 32 de la convention de délégation de service public, ce dernier disposant qu'« *à l'expiration de la convention, le délégant se substitue au délégataire pour tout ce qui concerne l'exploitation du service délégué* ».

2.2 La centrale de réservation et les relations contractuelles avec le centre national de la fonction publique territoriale

Les missions confiées par délégation d'Angers Loire Métropole comprennent, notamment, le développement et l'animation d'une centrale de réservation d'hébergements sur le territoire.

2.2.1 Le montage juridique et financier

Angers Loire Tourisme exploite un outil de réservation d'hébergement en ligne. Elle propose par ce canal une offre composée, principalement, d'une soixantaine de références hôtelières.

Cette activité a pris une ampleur inattendue avec la conclusion, en avril 2014, d'un marché avec le Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT), confiant à Angers Loire Tourisme « une prestation d'hébergement hôtelier pour des participants aux actions de formation organisées par l'INSET d'Angers du CNFPT »¹⁰. ALT a, en parallèle, conventionné avec les établissements hôteliers participant au dispositif ; elle règle les factures établies par les hébergeurs et en demande le remboursement au CNFPT.

Reconductible trois fois, le marché porte sur 10 000 à 20 000 nuitées, d'un prix moyen plafonné à 70 € TTC ; son volume peut ainsi être estimé à plus de 4,65 M€ hors taxe. La rémunération d'ALT est assurée par la facturation de frais de dossier au CNFPT (5 € TTC par nuitée) et la perception d'une commission auprès des établissements hôteliers (comprise entre 6 et 8 % selon les cas).

Les flux financiers se rapportant à la centrale de réservation ont évolué comme suit.

Tableau n° 3 : Centrale de réservation – flux financiers

	2013	2014	2015	2016
Produits	0,256	1,159	1,581	1,865
- Charges	0,231	1,016	1,393	1,648
= Solde	0,026	0,143	0,188	0,217

Source : ALT, balances comptables

Faute de comptabilité analytique appropriée, ces montants comprennent des flux étrangers au marché passé avec le CNFPT mais excluent, en revanche, les charges indirectes. La rémunération nette retirée par ALM peut, néanmoins, être estimée à plus de 100 000 € (soit 5 % du chiffre d'affaire), à comparer aux volumes antérieurs à 2014.

¹⁰ INSET : institut national spécialisé d'études territoriales. Un premier marché a été attribué en avril 2014 ; un second lui a succédé en décembre de la même année ; un troisième porte sur des prestations connexes.

2.2.2 La nature de l'activité

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 6 août 2015, dite loi Macron, le contrat entre un hôtelier et un exploitant de plateformes de réservation en ligne revêt la qualité d'un mandat (code du tourisme, art. L. 311-5-1).

Une activité de réservation hôtelière en ligne ne saurait être exercée par un office de tourisme constitué en société publique locale, ce dernier statut n'étant pas compatible avec celui d'un mandataire intervenant nécessairement pour le compte de personnes de droit privé.

S'agissant plus spécifiquement des prestations réalisées dans le cadre contractualisé avec le CNFPT, les contrôles opérés par ce dernier sur les opérations correspondantes laissent peu de doute sur le fait qu'elles doivent être regardées comme étant réalisées pour le compte de ce dernier et, donc, étrangères à la délégation de service public conclue avec Angers Loire Métropole.

Comme les établissements hôteliers, le CNFPT ne revêt pas la forme juridique requise pour bénéficier de prestations réalisées par une SPL.

La nature des relations contractuelles nouées dans le cadre de l'activité de réservation en ligne emporte également des conséquences sur le plan comptable (cf. §. 3.1.3).

2.2.3 Le droit de la commande publique

En application des dispositions de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relatives aux marchés publics passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics, les sociétés d'économie mixte constituent des pouvoirs adjudicateurs soumis en tant que tel aux règles encadrant la commande publique. L'article 6 de ladite ordonnance dispose que « *Les marchés et les accords-cadres soumis à la présente ordonnance respectent les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures. Ces principes permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics* ». C'est d'ailleurs à ce titre qu'ALT s'est dotée d'un guide interne des procédures de passation des marchés.

Au cours de la période examinée, Angers Loire Tourisme était, notamment, tenue de procéder à des consultations selon l'une des procédures formalisées (appel d'offre ouvert ou restreint, procédure négociée...) pour la conclusion de marchés de services dont les montants étaient supérieurs à des seuils fixés par décret. Ces seuils ont oscillé entre 190 000 € et 210 000 € hors taxe.

Les dépenses constatées au titre de l'activité de réservation d'hébergement se sont révélées très supérieures à ces seuils : 1,016 M€ en 2014, 1,393 M€ en 2015 et 1,648 M€ en 2016.

La conclusion de conventions de mandat avec les établissements hôteliers ne dispensait pas la SEM de procéder à la mise en œuvre des dispositions précédemment rappelées et de conclure un accord-cadre. Tel n'a pas été le cas et lesdites conventions ont été passées sans publicité, ni mise en concurrence sur le fondement de critères de sélection opposables.

La chambre invite Angers Loire Tourisme à se conformer, à l'avenir, aux règles de droit applicables à la commande publique, désormais définies par l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics.

2.3 L'organisation du congrès mondial de l'horticulture de 2022

L'organisation et l'accueil de foires, salons et congrès ou de manifestations apparentées est soumise au régime de la vente de voyage et de séjours, dès lors qu'elle inclut des prestations relevant de ce régime (voyages, séjours et services fournis à ces occasions)¹¹.

ALT réunit les conditions requises pour l'exercice d'une telle activité. Les statuts d'ALT ont été rédigés de façon à inclure dans l'objet de la société la conception, l'organisation et/ou l'exploitation de ce type d'évènement. Elle est, en outre, immatriculée au registre national des opérateurs de voyages et de séjours et justifie d'une garantie financière.

Angers a été choisi en août 2014 comme site d'accueil de l'International Horticultural Congress (IHC) en août 2022. L'organisation du congrès a été confiée conjointement à Végépolys et à ALT, par une convention conclue, en mai 2015, avec l'International Society for Horticultural Science (ISHS), association de droit belge propriétaire de l'évènement. Ni la communauté urbaine, ni la commune d'Angers, ni Angers Expo Congrès ne sont intervenues au contrat.

L'objet de la délégation de service public liant ALT et la communauté urbaine jusqu'en décembre 2017 a été limité au « *développement de prestations d'assemblage à la demande des organisateurs d'évènements, en concertation avec les structures d'accueil d'évènements* ». ALT n'était donc pas fondée à intervenir en qualité d'organisateur dans le cadre de la convention de délégation de service public, dont la durée n'est, au surplus, pas conciliable avec le calendrier de la manifestation.

Angers Loire Tourisme a ainsi contracté un engagement vis-à-vis du seul propriétaire de l'évènement. Dans ces conditions, l'organisation du Congrès Mondial de l'Horticulture de 2022 constitue une activité exercée pour le compte d'un tiers non actionnaire de la SEM.

Les constats dressés par la chambre s'agissant des activités d'Angers Loire Tourisme emportent deux conséquences.

D'une part, les comptes produits par ALT à son délégant ont intégré des dépenses et des recettes attachées à des opérations réalisées en dehors du cadre de la DSP de l'office de tourisme et n'ont, de ce fait, pas reflété l'équilibre effectif de cette dernière. Il conviendra d'en tenir compte dès la reddition des documents comptables établis au titre de l'exercice 2017.

D'autre part, Angers Loire Tourisme s'est engagée à délivrer des prestations dont la dissolution de la SEM pourrait compromettre la bonne et complète exécution selon des modalités conformes au droit. Il conviendra, le cas échéant, de transférer les contrats concernés à une structure appropriée, avec l'accord des parties prenantes. Dans ses réponses aux observations provisoires, Angers Loire Métropole a indiqué que la convention avec le propriétaire de l'évènement devait faire l'objet d'une reprise par la communauté urbaine,

¹¹ Code du tourisme, art. L. 211-1.

laquelle en confierait l'exécution à ALTEC. La chambre relève qu'aucune disposition relative aux modalités de poursuite de l'activité de réservation hôtelière n'a été portée à sa connaissance.

Recommandation unique : Exclure des comptes de la délégation de service public les opérations ne relevant pas de cette dernière, à l'instar de celles relatives à la réservation d'hébergements hôteliers ou à l'organisation du congrès international de l'horticulture de 2022.

CONCLUSION RELATIVE AUX MODALITES D'EXERCICE DES ACTIVITES

Angers Loire Tourisme a exercé l'essentiel de ses activités dans le cadre de délégations de service public successives lui confiant la gestion des offices de tourisme communal et intercommunal. Les conventions passées avec les autorités délégantes ont méconnu, en plusieurs points, les règles de droit applicables à cette catégorie de contrat public et les principes régissant les transferts de compétences. En outre, leur exécution n'a pas respecté le cadre contractuel convenu entre les parties. En particulier, les recettes attendues du reversement de la taxe de séjour par Angers Loire Métropole n'ont pas été totalement perçues. Bien que lésée de plusieurs centaines de milliers d'euros, la SEM n'a pas engagé de démarches formelles visant à faire respecter ses droits ou à régulariser la situation.

La SEM a, par ailleurs, indument pris en charges des dépenses de personnel qui ne lui incombaient pas.

Il ressort de l'ensemble de ces éléments que les relations avec l'autorité délégante ont davantage été présidées par un lien de subordination de fait que par le cadre contractuel défini par les conventions de délégation de service public. Ni les comptes de la délégation présentés à Angers Loire Métropole, ni les comptes annuels de la société exposés aux actionnaires (cf. § 3) n'ont fait clairement état des conséquences financières de cette situation .

Angers Loire Tourisme a développé des activités commerciales, dont certaines doivent être regardées comme étant réalisées pour le compte de tiers non-actionnaires de la SEM et non pas dans le cadre d'une délégation de service public. La réservation en ligne d'hébergement hôtelier et l'organisation du congrès mondial de l'horticulture en 2022 ne sont pas des activités susceptibles d'être exercées par une société publique locale. Il conviendra de mettre en œuvre des solutions permettant de mener à leur terme les engagements contractés vis-à-vis des tiers concernés dans le respect des règles de droit applicables.

3 L'EVOLUTION DE LA SITUATION FINANCIERE

3.1 La fiabilité des comptes et la qualité de l'information dispensée aux actionnaires

L'information des actionnaires incombe au conseil d'administration, lequel arrête un rapport de gestion exposant la situation de la société. S'agissant d'une SEM, cette obligation d'informer est exercée sous le contrôle d'un commissaire aux comptes, garant de la sincérité et de la régularité des éléments financiers présentés aux actionnaires.

Au cours de la période examinée, le commissaire aux comptes a certifié sans réserves les comptes sociaux et n'a pas formulé d'observation sur la sincérité des informations données dans le rapport de gestion.

Dans ces conditions, la fiabilité des comptes annuels n'a pas fait l'objet d'un examen approfondi par la chambre. L'information financière dispensée aux actionnaires appelle toutefois des observations.

3.1.1 Les opérations réalisées avec Angers Loire Métropole

Les rapports de gestion établis par le conseil d'administration à l'intention de l'assemblée générale des actionnaires se sont limités à une simple énumération de grandeurs comptables (chiffre d'affaire, marge globale ou fonds de roulement). Ils ont également exposé le plafonnement des recettes provenant de la taxe de séjour, sans évoquer son caractère irrégulier au regard des engagements contractés avec l'autorité délégante. Cette seule relation descriptive ne pouvait permettre de prendre la mesure des causes réelles des déficits apparus ou de la situation financière dans des conditions autorisant l'exercice d'un contrôle effectif.

Pour sa part, le commissaire aux comptes a affirmé, s'agissant des comptes 2015, avoir examiné « *la correcte application et prise en compte des différentes conventions conclues avec les collectivités territoriales pour le financement des missions confiées à la société dans le cadre des délégations de service public* ». S'agissant des conventions règlementées – c'est-à-dire celles impliquant des relations contractuelles de la société avec, notamment, les principaux actionnaires ou leurs représentants – il n'a pas formulé d'observations à l'issue de ses contrôles, lesquels ont consisté à « *vérifier la concordance des informations qui [lui] ont été données avec les documents de base dont elles sont issues* ».

La chambre a, pourtant, relevé que les produits à recevoir au titre de la taxe de séjour, qui constituaient la principale composante de l'actif circulant figurant au bilan, n'ont, à compter de 2015, pas été comptabilisés à hauteur des montants restant dus au regard de l'estimation des sommes encaissées par Angers Loire Métropole (cf. Tableau n° 2 :).

Le commissaire aux comptes disposait d'éléments attestant de la divergence entre les montants figurant au bilan 2015 et les documents contractuels sur lesquels étaient fondées les créances correspondantes. Il a également été informé de l'intention affichée par les parties, mais non concrétisée par la suite, de régulariser cette situation au cours de l'exercice 2016. Une simple consultation des comptes publiés par Angers Loire Métropole aurait permis de mesurer

l'ampleur croissante des sommes retenues par cette dernière. Pour autant, les créances figurant aux bilans 2015 et 2016 ont été, à tort, présentées comme « *valorisées à leur valeur nominale* ».

L'exécution incomplète des engagements financiers d'Angers Loire Métropole et l'absence de mesures permettant à Angers Loire Tourisme de faire valoir ses droits n'ont donc pas été relatées aux actionnaires, en dépit de l'importance des sommes en jeu.

Il en a été de même de la prise en charges par Angers Loire Tourisme, sans contrepartie, de dépenses incombant à la communauté urbaine, suite à la fermeture du musée de Pignerolle.

Les faits évoqués sont susceptibles d'être qualifiés respectivement de renonciation à recettes et de prise en charge de dépenses étrangères ou contraires à l'intérêt de l'entreprise. Ces qualifications constituent les deux catégories d'actes anormaux de gestion dégagées par le juge ayant à connaître des affaires opposant les contribuables à l'administration fiscale¹². Au surplus, l'absence de démarches visant à contester la situation auprès d'Angers Loire Métropole fait, à terme, peser un risque de déchéance des créances en jeu¹³.

3.1.2 Les provisions

- Angers Loire Tourisme a constitué des provisions destinées à la couverture des indemnités de fin de carrière (IFC) dues aux salariés présents dans l'organisme au moment de leur départ en retraite. Elle a, par ailleurs, alimenté un compte d'épargne à cette même fin selon les modalités exposées ci-après.

Tableau n° 4 : Engagements de retraite

	2011	2014	2015	2016
Engagements de retraite estimés	170 282	199 068	212 969	240 145
dont provisionnés	83 514	104 570	116 224	142 902
dont épargnés auprès d'un organisme d'assurance	86 768	94 498	96 745	97 243

Source : ALT, comptes sociaux

Le montant de l'épargne constituée ne figure pas dans les comptes de bilan, conformément à la réglementation comptable applicable. Ces montants constituent une réserve de trésorerie, mobilisable pour la couverture des seules IFC à décaisser. Cette possibilité n'a toutefois pas été mise en œuvre à l'occasion des départs en retraite enregistrés au cours de la période examinée.

¹² Un acte de gestion est anormal dès lors qu'il est accompli par l'entreprise dans l'intérêt contraire de celle-ci, au profit d'un dirigeant ou d'un tiers. Le cas échéant, l'absence de contrepartie est de nature à fonder le caractère anormal de la gestion financière. L'acte anormal de gestion est sanctionné par une reconstitution par l'administration fiscale de la matière imposable indument minorée.

¹³ Loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'État, les départements, les communes et les établissements publics.

Angers Loire Tourisme a fait usage d'une méthode d'évaluation de ses engagements de retraite qui, en droit, ne s'imposait pas à elle¹⁴ et dont la complexité n'apparaît pas totalement maîtrisée. Un nombre de cadres erroné et la prise en compte d'un agent détaché non éligible au dispositif ont, par exemple, faussé les calculs. La principale anomalie constatée tient, toutefois, à la réduction de moitié du salaire mensuel brut d'un cadre, sans raison apparente. Sur la foi de données basiques inexactes, produites par ALT, l'engagement de retraite évalué fin 2016 a été minoré de plus de 15 000 €.

- Une provision pour risque a, par ailleurs, été constituée, en 2015, à raison de 42 404 €, puis reprise en totalité en 2016. Ses motifs n'apparaissent ni dans les annexes du bilan, ni dans les rapports de gestion présentés à l'assemblée générale et le rapport du commissaire aux comptes n'en fait pas davantage état.

Elle avait vocation à couvrir des charges liées à la rémunération puis au licenciement de l'agent affecté au musée de la communication, lesquelles incombaient à Angers Loire Métropole et non pas à son délégataire.

Indépendamment de l'irrégularité des dépenses correspondantes (cf. § 2.1.3), cette provision est demeurée sans justification formelle dans les comptes sociaux, en dépit de son caractère significatif.

Les irrégularités affectant ces différentes charges calculées n'ont pas été signalées par les différents acteurs chargés du contrôle financier.

3.1.3 Les opérations réalisées par la centrale de réservation en ligne

La réglementation comptable prévoit des modalités de comptabilisation des opérations réalisées pour le compte de tiers différentes, selon que l'intermédiaire intervient en tant que mandataire ou en son nom seul, c'est-à-dire en qualité de commissionnaire.

À l'instar du régime comptable applicable aux agences de publicité, le législateur a attribué aux centrales de réservation en ligne la qualité de mandataire dans leurs relations contractuelles avec les établissements hôteliers (cf. 2.2.2).

Angers Loire Tourisme a, à tort, fait usage du schéma comptable applicable aux commissionnaires. Le compte de résultat présenté par la SEM fait, de ce seul fait, ressortir un volume d'affaire supérieur à ceux, par exemple, de ses homologues nantais et bordelais. Bien que cette pratique soit sans effet sur le résultat comptable, la chambre invite la société à se mettre en conformité avec la réglementation applicable.

¹⁴ La recommandation n° 2013-02 de l'Autorité des Normes Comptables considère que le provisionnement de la totalité des engagements de retraite constitue une méthode préférentielle (par rapport à une simple estimation annexée au bilan) mais permet aux entreprises de moins de 250 salariés de recourir à une méthode simplifiée d'évaluation. La précédente recommandation, datant de 2003, estimait la méthode mise en œuvre par ALT (dite « actuarielle ») comme « non adaptée » à des organismes d'une telle taille et autorisait des modalités de calculs allégées (abstractions des probabilités de départ à la retraite, de décès et autres hypothèses de croissance des rémunérations).

3.2 Les performances financières annuelles

Afin de faciliter la lecture des données comptables, il est apparu souhaitable de procéder aux retraitements des écritures passées dans le cadre de la centrale de réservation et de la formation du résultat d'exploitation (cf. Annexe n° 1).

Après une amélioration sensible en début de période, les performances financières annuelles ont enregistré une forte dégradation en 2015 et surtout 2016 (cf. Annexe n° 2).

Cette évolution s'est inscrite dans un contexte de développement continue des activités commerciales, essentiellement dans le secteur « affaires », la fin de l'exploitation du domaine de Pignerolle n'affectant qu'à la marge les performances financières.

L'évolution des différentes contributions des autorités déléguées et ses causes ont été exposées précédemment. La formation du résultat d'exploitation a résulté de deux dynamiques tenant aux performances commerciales et aux modalités de couverture des charges de personnel, principal poste de dépenses.

3.2.1 L'activité commerciale

L'accroissement des activités commerciales s'est traduit par une progression de plus de 20 % de la marge brute globale entre 2012 et 2016. Les ventes de marchandises sont demeurées stables et les ventes de séjour n'ont pas retrouvé le volume d'activité constaté en début de période, en dépit de la conclusion d'un important contrat avec un croisiériste en 2015. La croissance de la marge est, par conséquent, principalement imputable aux prestations d'hébergement réalisées pour le compte du CNFPT, la centrale de réservation assurant, en 2016, près du quart de la marge brute globale, contre moins de 5 % en 2012.

Tableau n° 5 : Évolution de la marge brute

En €	2012	2013	2014	2015	2016
Marge de production	704 246	630 022	734 208	725 765	858 130
<i>dont centrale</i>	25 336	25 564	143 684	187 871	217 518
<i>dont hors centrale</i>	678 911	604 458	590 524	537 894	640 612
Marge commerciale (sur marchandises)	39 317	32 703	39 516	39 335	39 189
Marge brute globale	743 564	662 725	773 724	765 100	897 319

Source : balances comptables

3.2.2 Les charges de personnel

Les charges de personnel ont enregistré une augmentation globale de l'ordre de 12 % entre 2012 et 2016. L'essentiel de cette progression est imputable à une augmentation de plus de 15 % des rémunérations en 2015. Les frais occasionnés par trois licenciements intervenus en 2015 et 2016 ont été compensés par l'absence d'intéressement des employés aux résultats de l'entreprise au titre de ces mêmes exercices.

Tableau n° 6 : Évolution des charges de personnel

En €	2012	2013	2014	2015	2016
Charges de personnel	1 794 964	1 783 757	1 871 964	2 029 350	2 006 743
Charges sociales	549 379	556 448	574 718	603 392	593 215
Salaires et traitements	1 245 585	1 227 309	1 297 246	1 425 959	1 413 528
Rémunérations	1 187 485	1 149 419	1 143 122	1 322 438	1 297 774
Intéressement	27 917	41 046	68 900		
Indemnités et avantages	43 231	42 356	52 671	104 456	121 113
Autres	-13 048	-5 511	32 553	-935	-5 359

Source : balances comptables

Les ressources en personnel ont été globalement réduites de près de 6 %. Leur volume de 2012 correspondait toutefois à un point haut faisant suite à la pérennisation de 6 contrats à durée déterminée. L'exercice 2016 s'est traduit par un mouvement similaire, impliquant 4 employés, dont un en contrat aidé.

En tout état de cause, la réduction globale des ressources en personnel masque un renforcement tendanciel des effectifs permanents depuis 2013 (cf. Tableau n° 7 :).

Tableau n° 7 : Évolution des ressources en personnel

	2012	2013	2014	2015	2016
Équivalents temps plein (total)	39,5	37,0	36,8	38,7	37,2
effectifs permanents	27,6	24,7	26,1	28,4	30,3
effectifs non permanents, dont:	11,9	12,2	10,7	10,3	7,0
Guides	1,0	1,0	1,0	1,3	1,4
Saisonniers	2,4	4,9	2,9	3,1	3,3
Contrats aidés	1,0	0,3	1,0	2,4	2,0
Autres	7,5	6,1	5,8	3,5	0,4
Stagiaires	2,1	6,8	6,1	2,6	3,3

Source : bilans sociaux

Une dizaine de sorties des effectifs permanents ont été enregistrées au cours de la période examinée. Pour autant, l'ancienneté moyenne est passée de 9 ans et 2 mois en 2012 à 10 ans et six mois en 2016.

Près 90 % des agents permanents sont diplômés de l'enseignement supérieur.

L'évolution du rapport entre charges de personnel et ressources mobilisées traduit un accroissement de 15 % du coût du travail et des rémunérations moyennes, nécessairement liés à ces niveaux d'ancienneté et de qualification.

Tableau n° 8 : Évolution de la rémunération moyenne

En €	2012	2013	2014	2015	2016
Rémunérations et charges / ETP	43 971	46 105	46 680	49 763	50 833
Rémunérations / ETP	29 733	30 916	31 948	34 147	34 742

Source : CRC, d'après les bilans sociaux et balances comptables

Un accord d'intéressement aux résultats de l'entreprise a été conclu en juin 2013 avec les salariés. Arrivé à son terme en décembre 2015, il n'a pas été remplacé.

Il conditionnait la mise en répartition d'une enveloppe d'intéressement à l'atteinte de quatre objectifs tenant à la qualité des procédures internes, aux résultats commerciaux, à la fréquentation des sites internet et aux performances financières.

L'accord d'intéressement a été conclu un an avant la conclusion du premier marché avec le CNFPT. Ce calendrier de mise en œuvre n'a donc pas permis d'anticiper l'infléchissement du modèle économique de la SEM.

La pertinence des objectifs retenus a peu résisté à l'épreuve des faits. La montée en puissance de l'activité commerciale en ligne a, en effet, vidé de tout caractère incitatif les objectifs commerciaux et de gestion, de même que l'indicateur de performance des sites internet. Les parties avaient, en outre, convenu de mesurer cette dernière à l'aune du nombre de visites constatées. Une telle donnée ne fournit qu'une vision superficielle de la performance dans ce domaine, le nombre de visites hors rebond et, surtout, celui de pages vues étant davantage susceptible de refléter la qualité de l'animation d'un site.

L'enveloppe de 2013 a été minorée de 25 %, l'objectif commercial annuel n'étant pas atteint. L'augmentation des montants versés en 2014 tient à la progression de l'enveloppe potentielle et à sa mise en distribution intégrale. L'absence totale de versement en 2015 résulte de la dégradation des performances de gestion, l'exploitation ne dégagant pas d'excédent.

En dépit de ses défauts, cet accord a permis à la SEM de disposer d'objectifs offrant un cadre au pilotage stratégique palliant le vide des délégations de service public dans ce domaine. Faute de conclusion d'un nouvel accord, Angers Loire Tourisme s'est trouvée libre de tout engagement vis-à-vis de ses salariés dès 2016.

En dépit d'une progression sensible en 2016, la valeur ajoutée dégagée par les activités de commercialisation n'a pas permis de couvrir les frais de personnel.

Tableau n° 9 : Couverture des charges de personnel

En €	2012	2013	2014	2015	2016
Charges de personnel	1 794 964	1 783 757	1 871 964	2 029 350	2 006 743
<i>Valeur ajoutée</i>	<i>17 770</i>	<i>-87 732</i>	<i>-36 206</i>	<i>17 510</i>	<i>141 329</i>
Participations des délégants	1 709 132	1 828 950	1 853 221	1 824 575	1 506 000
Subvention DSP	1 238 325	1 254 323	1 278 000	1 278 000	1 006 000
dont Pignerolle	172 000	174 580	177 200	179 860	
Reversement de la taxe de séjour	470 807	574 627	575 221	546 575	500 000

Source : CRC, d'après les bilans sociaux et balances comptables

Le service chargé des principales activités commerciales disposait d'effectifs équivalant à plus de 11 temps plein en 2016 (12 en 2015) ; compte tenu du niveau moyen de rémunérations, ses charges de personnel peuvent être estimées entre 550 000 et 600 000 €, volume sensiblement supérieur aux marges dégagées.

Jusqu'en 2015, la couverture des charges de personnel a donc, pour l'essentiel, été assurée par les contributions financières des autorités délégantes. Ce modèle a, par la suite, enregistré un infléchissement sensible, la masse salariale et les participations des délégants empruntant des trajectoires opposées. Les contributions financières de la communauté urbaine

couvraient les trois quarts des charges de personnel en 2016, quand cette couverture était encore intégrale deux ans plus tôt.

L'arrêt de l'expérience d'intéressement a permis d'atténuer le poids des charges ponctuelles, mais, toutes choses égales par ailleurs, la contraction des recettes issues de la taxe de séjour est de nature à grever plus durablement les résultats de l'office de tourisme.

L'accumulation de déficits récents a, par ailleurs, nécessairement affecté la situation patrimoniale.

3.3 La situation bilancielle

L'activité d'Angers Loire Tourisme ne requiert pas d'investissements lourds ou récurrents. Les principales dépenses d'équipement de la période ont tenu au réagencement des locaux ou à l'acquisition de véhicules et d'outils informatiques et fait l'objet d'amortissements relativement rapides. Essentiellement couvertes par des subventions, elles n'ont pas nécessité de recours à l'emprunt. Dans ces conditions, la valeur du patrimoine social a diminué de près de 30 %¹⁵ sur la période, après avoir atteint un point haut en 2013 (cf. Annexe n° 3).

L'excédent des ressources financières stables sur les emplois immobilisés a augmenté de plus de la moitié au cours de la période pour dépasser 700 000 €. Cet accroissement du fonds de roulement résulte des excédents accumulés jusqu'en 2014 et de la constitution de provisions.

Les capitaux propres ont enregistré une contraction de 100 000 €, conséquence du non-respect des dispositions financières de la délégation de service public. Le préjudice pour Angers Loire Tourisme peut être estimé à 300 000 € (après déduction de l'impôt sur les sociétés). Il doit être regardé comme une ponction opérée sur les actifs devant être répartis entre l'ensemble des actionnaires à l'occasion de la dissolution de la société prévue en 2018.

Le cycle d'exploitation a systématiquement dégagé un excédent de financement. Néanmoins, le développement de la centrale de réservation a sensiblement infléchi le modèle économique initial. Il s'est, en premier lieu, traduit par un accroissement des flux financiers. Il a, d'autre part, réduit l'excédent évoqué, le décalage entre décaissements au bénéfice des hébergeurs et remboursements par le CNFPT étant défavorable à Angers Loire Tourisme. Cette évolution a réduit d'autant la trésorerie. Compte tenu de l'excédent de ressources propres et des fonds capitalisés au titre des engagements de retraite – ces derniers ne figurant pas au bilan –, Angers Loire Tourisme disposait encore, fin 2016, d'une trésorerie conséquente (850 000 €, contre 700 000 € en début de période).

Dans ses réponses aux observations provisoires de la chambre, Angers Loire Tourisme n'a pas contesté ces constats et conclusions.

¹⁵ Le bilan 2011 fournit les données comptables à l'ouverture de l'exercice 2012. La valorisation du patrimoine s'entend nette d'amortissement.

CONCLUSION RELATIVE A L'EVOLUTION DE LA SITUATION FINANCIERE

L'apparition de résultats déficitaires en 2015 ne résulte pas d'une dégradation des performances commerciales et de gestion imputable à la SEM mais, principalement, du plafonnement de la taxe de séjour. Cette situation a eu pour conséquence de soustraire à l'imposition fiscale des bénéfices commerciaux croissants, pour des montants dus pouvant être estimés à 100 000 €.

Angers Loire tourisme est libre de toute contrainte de financement lié à l'entretien et au renouvellement d'un patrimoine. En dépit de la succession de deux exercices déficitaires, sa situation financière est demeurée confortable. Sans compromettre cette situation, l'exécution incomplète des dispositions financières de la délégation de service public a conduit à ponctionner les capitaux propres de près de 300 000 €, affectant d'autant les droits de l'ensemble des actionnaires.

ANNEXES

Annexe n° 1. Description des retraitements comptables.....	25
Annexe n° 2. Soldes intermédiaires de gestion retraités	26
Annexe n° 3. Bilan fonctionnel	27

Annexe n° 1. Description des retraitements comptables

Les charges d'exploitation ont été minorées de celles issues de la centrale de réservation figurant au tableau n° 10 ci-après. Les produits de même nature ont fait l'objet d'un retraitement symétrique.

Tableau n° 10 : Calcul de la marge de production de la centrale de réservation

	2012	2013	2014	2015	2016
produits	<u>210 042</u>	<u>256 068</u>	<u>1 159 310</u>	<u>1 580 601</u>	<u>1 865 353</u>
c/ 701311000	192 583	238 547	1 088 171	1 506 064	1 847 584
c/ 7065002	17 460	17 521	71 139	74 538	17 769
charges	<u>184 707</u>	<u>230 505</u>	<u>1 015 626</u>	<u>1 392 730</u>	<u>1 647 834</u>
c/ 60131100	184 707	230 505	1 015 626	1 392 730	1 647 834
Marge	25 336	25 564	143 684	187 871	217 518

Source : *balances comptables*

Ce premier retraitement affecte le chiffre d'affaire, les produits, charges et résultats d'exploitation présentées en Annexe n° 2.

Une dotation aux amortissements nette des reprises de subventions d'investissement a par ailleurs été déterminée sur la base des données comptables suivantes.

Tableau n° 11 : Dotations annuelles aux amortissements des immobilisations nettes de reprises

	2012	2013	2014	2015	2016
Dotations aux amortissements des immobilisations	58 279	85 074	68 108	69 804	42 494
- Reprises de subvention d'investissement	38 976	58 593	58 950	59 648	40 078
= Dotations aux amortissements nettes de reprises	19 303	26 481	9 157	10 156	2 416

Source : *balances comptables*

Cette dotation nette a été substituée à celle utilisé pour le calcul du résultat d'exploitation. *À contrario*, les produits exceptionnels et, partant, le résultat de même nature ont été réduits du montant des reprises annuelles. Ce retraitement affecte, donc, les charges et résultat d'exploitation ainsi que les produits et résultats exceptionnels.

Annexe n° 2. Soldes intermédiaires de gestion retraités

En €	2012	2013	2014	2015	2016
Produits d'exploitation* , dont :	<u>3 763 929</u>	<u>3 841 805</u>	<u>3 787 681</u>	<u>3 930 263</u>	<u>4 265 496</u>
Chiffre d'affaire retraité*	1 791 422	1 742 573	1 629 639	1 799 514	2 347 832
<i>dont marge centrale de réservation</i>	25 336	25 564	143 684	187 871	217 518
<i>dont chiffre d'affaire hors centrale</i>	1 766 087	1 717 010	1 485 955	1 611 643	2 130 313
Subvention délégués	1 238 325	1 254 323	1 278 000	1 278 000	1 006 000
Reversement taxe de séjour	470 807	574 627	575 221	546 575	500 000
Reprises sur provisions	1 573	3 872	4 346		58 024
Charges d'exploitation* , dont :	<u>3 750 304</u>	<u>3 785 267</u>	<u>3 705 661</u>	<u>4 056 708</u>	<u>4 368 602</u>
Charges de personnel	1 794 964	1 783 757	1 871 964	2 029 350	2 006 743
Dotations aux amortissements nettes	19 303	26 481	9 157	10 156	2 416
Dotations aux provisions	11 918	4 287	4 851	54 058	26 678
Résultat d'exploitation	13 625	56 538	82 021	-126 445	-103 106
<i>hors centrale de réservation</i>	-11 710	30 975	-61 663	-314 316	-320 624
Résultat financier	7 237	11 509	15 369	18 776	23 540
Résultat courant avant impôt*	20 863	68 047	97 390	-107 669	-79 566
<i>hors centrale de réservation</i>	-4 473	42 483	-46 294	-295 540	-297 084
Résultat exceptionnel*	4 633	2 558	2 410	5 124	-25 270
Crédit d'impôt	8 583	45 052	64 555	62 092	57 625
Impôt sur les sociétés	10 302	27 036	36 095		
Résultat de l'exercice	23 776	88 621	128 260	-40 452	-47 211

Source : balances comptables

Note: les éléments retraités sont signalés par un astérisque.

Annexe n° 3. Bilan fonctionnel

En €	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Fonds de roulement	470 321	497 493	597 691	738 022	764 441	726 682
<i>Actif immobilisé (net)</i>	<u>150 758</u>	<u>187 448</u>	<u>190 276</u>	<u>162 622</u>	<u>124 623</u>	<u>109 367</u>
<i>Ressources propres</i>	<u>621 078</u>	<u>684 941</u>	<u>787 967</u>	<u>900 644</u>	<u>889 064</u>	<u>836 049</u>
<i>Réserves et autres</i>	400 444	437 743	461 519	550 140	678 400	637 948
<i>Résultats annuels</i>	37 299	23 776	88 621	128 260	-40 452	-47 211
<i>Subventions d'équipement</i>	99 821	127 990	138 108	117 674	92 488	102 410
<i>Provisions pour retraites</i>	83 514	95 432	99 719	104 570	116 224	142 902
<i>Autres provisions</i>					42 404	
Excédent de financement d'exploitation	140 468	241 155	109 421	170 858	199 937	21 810
<i>Stocks</i>	38 621	38 306	44 837	26 655	35 630	35 607
<i>Créances à court terme</i>	491 161	386 640	545 492	819 774	796 043	941 756
<i>dont taxe de séjour)</i>	173 086	206 255	293 211	284 697	250 000	250 000
<i>dont autres créances</i>	318 075	180 385	252 280	535 077	546 043	691 756
<i>Dettes à court terme</i>	670 250	666 100	699 750	1 017 286	1 031 610	999 173
Trésorerie	610 789	738 648	707 112	908 879	964 378	748 491
<i>dont comptes courants</i>	349 945	276 123	198 302	250 679	352 891	337 343
<i>dont placements</i>	250 000	450 000	500 000	650 000	601 304	402 062
Trésorerie hors bilan (épargne retraite constituée)	86 768	87 748	92 108	94 498	96 745	97 243
Trésorerie effective	697 557	826 396	799 220	1 003 377	1 061 123	845 734

Source : ALT, comptes sociaux et balances comptables.



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

www.ccomptes.fr/Nos-activites/Chambres-regionales-des-comptes-CRC/Pays-de-la-Loire

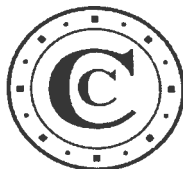
Chambre régionale des comptes des Pays de la Loire

25, rue Paul Bellamy

BP 14119

44041 Nantes cedex 01

crcpdl@pl.ccomptes.fr



**Réponse de Monsieur Thierry GINTRAND,
Directeur général de la SEM Angers Loire Tourisme,
au rapport d'observations définitives de la chambre
régionale des comptes des Pays de la Loire
en date du 2 mars 2018**

OFFICE DE TOURISME – CONVENTION BUREAU - ÉVÉNEMENTS

7, Place Kennedy - BP 15157 - 49051 ANGERS Cedex 02

accueil@destination-angers.com - Tél. : (33) 2 41 23 50 00

www.destination-angers.com

Monsieur François MONTI
Président
Chambre Régionale des Comptes
25 rue Paul Bellamy
BP 14119
44041 NANTES CEDEX 1

CHAMBRE REGIONALE

27 FEV. 2018

DES COMPTES

Angers, le 2 mars 2018

Monsieur le Président

Nommé le 1^{er} novembre dernier, je prends connaissance des observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes relatives à la vérification des comptes et au contrôle des comptes et de la gestion d'Angers Loire Tourisme.

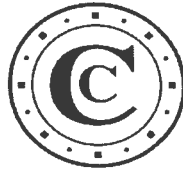
Arrivé tardivement au poste de Directeur Général de la SEM, il m'est difficile de répondre à ces observations sur le fond.

Aussi, je laisse la Collectivité actionnaire apporter les éléments de réponse à vos observations.

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



Thierry GINTRAND
Directeur Général



**Réponse de Monsieur Christophe BÉCHU,
Maire d'Angers et Président d'Angers Loire Métropole,
au rapport d'observations définitives de la chambre
régionale des comptes des Pays de la Loire
en date du 2 mars 2018**



Monsieur François MONTI
Président
Chambre Régionale des Comptes
25 rue Paul Bellamy
BP 14119
44041 NANTES CEDEX 1 **CHAMBRE REGIONALE**

Vos réf :
ROD 2018-103 KPL GD180214 KJF

LRAR N°1A 103 678 8673 5

- 5 MARS 2018

DES COMPTES

Angers, le 2 mars 2018

Ja Monsieur le Président,

Vous m'avez fait part des observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes sur la gestion au titre des années 2011 à 2016 de la Société d'Economie Mixte Angers Loire Tourisme et je vous en remercie.

Cette société d'économie mixte est actuellement en cours de liquidation. En effet, les élus de la Ville d'Angers et d'Angers Loire Métropole, tout comme les différents actionnaires de cet organisme, ont considéré que son modèle de développement était à repenser et à moderniser. Un certain nombre de remarques de la Chambre atteste d'ailleurs de la nécessité de cette évolution, Le constat fait par la Chambre Régionale des Comptes d'une inadéquation entre les activités ou extensions d'activités d'Angers Loire Tourisme et les moyens ou outils pour les assumer seule dans une parfaite sécurité juridique légitime tout particulièrement la fusion entre Angers Loire Tourisme et Angers Expo Congrès.

La Société Publique Locale, Angers Loire Tourisme Expo Congrès, a ainsi repris, depuis le 1^{er} janvier 2018, les activités de gestion de l'Office de Tourisme en lui agréant l'exploitation et le développement du Centre de Congrès et du Parc des Expositions d'Angers, équipements économiques et culturels de la Ville d'Angers. Economiques par les congrès, salons, séminaires, qu'ils accueillent et culturels par leur activité réceptive de plus de 30 concerts philharmoniques de l'ONPL par an, du Festival de Cinéma Européen Premiers Plans et de très nombreux spectacles de variétés. Cette double activité de développement touristique et de gestion d'équipements municipaux justifie pleinement l'actionnariat partagé entre la Communauté Urbaine et la Ville d'Angers.

Deux nouveaux actionnaires, le Conseil Régional des Pays de la Loire et le Conseil Départemental de Maine et Loire, vont par ailleurs entrer au capital de la SPL dans les prochaines semaines, ce qui permettra une intervention de la SPL sur un territoire beaucoup plus vaste que les limites de la seule Communauté Urbaine renforçant ses moyens d'actions et une valorisation plus complète des trésors patrimoniaux de notre territoire.

Concernant la taxe de séjour, Angers Loire Métropole assume complètement sa décision de ne pas la verser en intégralité à son Office de Tourisme. Ce sera d'ailleurs à nouveau le cas avec la nouvelle SPL, où 75 % de son produit lui sera transféré. Pour autant, l'intégralité de la taxe de séjour est bien affectée au rayonnement de notre territoire, ce qui est son essence même. Ainsi, la collectivité utilise une part de la taxe de séjour pour financer de son côté un certain nombre d'événements, tels que le Tour de France en 2016, le World Electronic Forum en 2017...

Par ailleurs, les fonds propres accumulés par la Société d'Economie Mixte, jusqu'à 800 000 €, justifiaient qu'elle prenne aussi directement en charge un certain nombre de ses missions indépendamment des subventions versées par les collectivités. Sans compter le côté ubuesque de la situation, où les recettes de la taxe de séjour s'ajoutant aux recettes commerciales de la structure, contribuaient à rendre redevable la SEM à l'impôt sur les sociétés. Autrement dit, le produit de l'impôt servait à financer de l'impôt plutôt que des dépenses de promotion touristique...

La Société d'Economie Mixte a été mise à contribution pour utiliser sa confortable trésorerie pour le développement de l'offre touristique plutôt que pour de la thésaurisation improductive. Quant à la diminution de la valeur des actifs s'y rapportant, ce sont ceux de la collectivité à plus de 70 %. En sachant que les actionnaires, dans la liquidation de la SEM, vont retrouver les valeurs de leurs actions initiales multipliées par 4 ; et ce alors même que seuls les actionnaires collectivités publiques abondaient annuellement les moyens de fonctionnement de SEM... et donc son résultat ! Personne ne se retrouve lésé dans cette évolution, et les intérêts des contribuables ont été scrupuleusement préservés.

Concernant la recommandation unique de la Chambre, la création de la Société Publique Locale contribuera à conforter la légitimité juridique, managériale et financière de l'accueil à Angers en 2022 du Congrès Mondial de la Science horticole, initié par l'Office de Tourisme. De même nos collectivités prennent acte de la mise en conformité de l'ensemble du cadre contractuel régissant le contrôle de réservation en ligne suivant les dispositions du Code du Tourisme.

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

Respectueusement

Christophe BÉCHU,
Maire d'Angers
Président d'Angers Loire Métropole