

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

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 autofinançant 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'efficacité 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