



# **RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES**

# **GOLFE DU MORBIHAN VANNES**

# **TOURISME**

(Département du Morbihan)

Exercices 2018 à 2022

## TABLE DES MATIÈRES

|  |          |
|--|----------|
| <b>SYNTHÈSE.....</b>   | <b>3</b> |
| <b>INTRODUCTION.....</b>   | <b>4</b> |
| 1 PRESENTATION DE L'ORGANISME .....  | 5        |
| 1.1 L'office du tourisme de Vannes et du Golfe du Morbihan .....                                 | 5        |
| 1.2 Une situation financière solide .....  | 6        |
| 2 LA GESTION DES ACHATS .....  | 8        |
| 2.1 Le cadre juridique : un établissement public soumis au code de la<br>commande publique ..... | 9        |
| 2.2 Des processus internes défectueux .....  | 11       |
| 2.2.1 Une méconnaissance des obligations liées à la qualité d'acheteur<br>public .....           | 11       |
| 2.2.2 L'absence d'approbation par le comité de direction, seule autorité<br>habilitée .....      | 12       |
| 2.2.3 Un suivi comptable à améliorer .....   | 14       |
| 2.3 L'analyse des principaux achats .....  | 15       |
| 2.3.1 Les prestations ne pouvant être confiées qu'à un seul opérateur .....                      | 15       |
| 2.3.2 Les achats répondant à des besoins récurrents .....  | 17       |
| 2.3.2.1 La production des publications et supports de promotion touristique .....                | 17       |
| 2.3.2.2 Les autres achats récurrents .....   | 22       |
| 2.3.3 La réalisation de parcours sportifs .....  | 23       |

## SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Bretagne a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de l'office du tourisme de Vannes et du golfe du Morbihan, du 1<sup>er</sup> janvier 2018 au 30 juin 2022. Golfe du Morbihan Vannes Tourisme (GMVT), sous statut d'établissement public industriel et commercial sur cette période, est devenu une société publique locale au 1<sup>er</sup> juillet 2022. Il est rattaché à la communauté d'agglomération de Golfe du Morbihan-Vannes.

La chambre a ciblé son contrôle sur les achats et le respect des règles de la commande publique. Elle a constaté que le processus d'achat était défaillant : l'office n'avait en effet pas conscience de sa qualité d'acheteur public et des obligations qu'elle implique en matière d'identification des besoins, de publicité et de mise en concurrence. En l'absence de comptabilité des engagements, le suivi comptable et financier des achats reste également insuffisant.

L'examen des principaux achats traduit une large méconnaissance des règles de la commande publique et des pratiques favorisant l'efficacité du processus d'achat. Il en résulte trois types de risques pour l'office :

- **Un risque de gouvernance** : sur la période contrôlée, tous les achats ont été engagés par le directeur, sans délégation, alors que seul le conseil d'administration y était habilité. L'exemple de l'aménagement des parcours sportifs montre que ce dysfonctionnement a pu favoriser l'intervention de l'office du tourisme hors de son champ de compétence.
- **Un risque économique** : l'office identifie des prestataires et souscrit des prestations sans toujours définir préalablement son besoin et sans conclure des contrats globaux voire pluriannuels, ce qui le prive d'une réflexion construite en amont et de l'opportunité d'obtenir des conditions financières plus avantageuses.
- **Un risque juridique** : les achats passés en méconnaissance du code de la commande publique sont irréguliers et le caractère systématique des manquements expose les dirigeants de l'office à des poursuites pénales au titre du délit de favoritisme. De plus, ces achats ne bénéficient pas de la sécurité juridique d'un contrat rédigé en bonne et due forme.

Cette méconnaissance du cadre juridique peut s'expliquer par une culture d'entreprise tournée vers la promotion touristique, cœur de métier et priorité de l'office sur l'un des territoires les plus touristiques de Bretagne, au risque de négliger la gestion administrative. Elle n'aurait toutefois pas pu se produire de façon aussi systématique si le président de l'établissement, qui arrête l'ordre du jour du conseil d'administration, et les 14 autres élus locaux siégeant au sein dudit conseil, pour certains expérimentés et au fait des attendus en matière de marchés publics, n'avaient manqué à leur obligation de contrôle de l'action du directeur.

Pour prévenir ces risques, la chambre demande à l'office de procéder à ses achats dans le cadre de la réglementation des marchés publics. Il a en effet conservé la qualité d'acheteur public depuis sa transformation en société publique locale. La structuration et la sécurisation du processus d'achat doit constituer une priorité de la nouvelle société. Pour ce faire, celle-ci pourra s'appuyer davantage sur son autorité de tutelle, Golfe du Morbihan-Vannes agglomération.

## INTRODUCTION

La chambre a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de l'établissement public Golfe du Morbihan Vannes Tourisme du 1<sup>er</sup> janvier 2018 au 30 juin 2022.

Le contrôle a été notifié à M. Arnaud Burel, directeur de l'établissement sur la période contrôlée, par lettre d'ouverture du 17 février 2023. M. Roland Tabard, président de l'établissement sur la période contrôlée, et M. David Robo, président-directeur général de la société publique locale qui a succédé à l'établissement public au 1<sup>er</sup> juillet 2022, ont été informés du contrôle par courrier du même jour.

L'ordonnateur a renoncé à l'entretien de clôture prévu à l'article L. 243-1 du CJF par courriel du 6 juin 2023.

La chambre a arrêté ses observations provisoires lors de sa séance du 4 juillet 2023.

Le rapport d'observations provisoires a été notifié le 20 juillet 2023 à MM. Burel et Robo, lesquels ont répondu le 21 août 2023. Des extraits ont été adressés à des tiers mis en cause.

La chambre a arrêté ses observations définitives lors de sa séance du 28 septembre 2023.

# 1 PRESENTATION DE L'ORGANISME

## 1.1 L'office du tourisme de Vannes et du Golfe du Morbihan

Golfe du Morbihan Vannes Tourisme (GMVT) est l'office du tourisme chargé de la politique touristique à Vannes et dans le golfe du Morbihan. Etablissement public doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, il est rattaché à la communauté d'agglomération Golfe du Morbihan Vannes Agglomération (GMVA).

Conformément au code du tourisme, il assure l'accueil et l'information des touristes ainsi que la promotion touristique, en coordination avec le comité départemental du tourisme ; il contribue à coordonner les interventions des divers partenaires du développement touristique local ; il met en œuvre la politique locale du tourisme ; il apporte un concours technique à la réalisation d'événements touristiques et assure la mission de bureau des congrès ; il commercialise des prestations de services touristiques<sup>1</sup>.

GMVT a été créé le 6 avril 2017, suite à la fusion au 1<sup>er</sup> janvier 2017 de trois intercommunalités : la communauté d'agglomération de Vannes et les communautés de communes du Loc'h et de la Presqu'île de Rhuys. Par délibération du 30 janvier 2017, l'assemblée délibérante de la nouvelle communauté d'agglomération GMVA a décidé de fusionner les trois offices de tourisme existants par transformation de l'établissement public industriel ou commercial « Office de tourisme intercommunal de la Presqu'île de Rhuys » en « Golfe du Morbihan Vannes Tourisme ». Cet établissement a intégré les offices de tourisme de l'agglomération de Vannes et de la communauté de communes du Loc'h, qui présentaient une forme associative.

L'établissement public GMVT a été dissous le 30 juin 2022 pour que l'office du tourisme qu'il gérait et le parc de expositions de Vannes (le Chorus), auparavant géré par la ville de Vannes en délégation de service public, soient réunis dans une société publique locale (SPL) au 1<sup>er</sup> juillet 2022, également dénommée Golfe du Morbihan Vannes Tourisme.

Jusqu'au 30 juin 2022, l'établissement public était présidé par Roland Tabard, maire d'Arzon. La SPL qui lui a succédé est présidée par David Robo, président de GMVA et maire de Vannes.

---

<sup>1</sup> Article L. 133-3 du code du tourisme.

## 1.2 Une situation financière solide

GMVT dispose de deux ressources principales : la taxe de séjour et le chiffre d'affaires généré par les services qu'il propose. Leur produit, relativement stable, suffit à couvrir les charges courantes et permet de dégager un excédent d'exploitation moyen de 10 %<sup>2</sup>. En l'absence de dette à rembourser depuis 2020, et compte tenu des faibles investissements que requièrent l'activité de l'office, la moitié de l'autofinancement dégagé a abondé son fonds de roulement.

**Tableau n° 1 : Performances financières**

| <i>en €</i>                                    | 2018             | 2019             | 2020             | 2021             |
|--|------------------|------------------|------------------|------------------|
| <i>Chiffre d'affaires</i>                      | 1 092 150        | 1 173 387        | 680 765          | 925 444          |
| + <i>Taxe de séjour</i>                        | 1 829 130        | 1 988 100        | 1 676 680        | 2 000 000        |
| - <i>Consommations intermédiaires</i>          | 1 485 906        | 1 825 209        | 1 349 333        | 1 695 584        |
| - <i>Impôts, taxes et assimilés</i>            | 2 696            | 3 002            | 3 099            | 4 954            |
| <b>= Valeur ajoutée</b>                        | <b>1 432 678</b> | <b>1 333 276</b> | <b>1 005 013</b> | <b>1 224 905</b> |
| <i>en % du produit total</i>                   | 49%              | 42%              | 43%              | 42%              |
| - <i>Charges de personnel</i>                  | 1 094 583        | 1 105 405        | 997 134          | 1 039 663        |
| + <i>Autres produits de gestion</i>            | 0                | 2                | 1                | 100 121          |
| - <i>Autres charges de gestion</i>             | 500              | 2                | 2                | 2                |
| <b>= Excédent brut d'exploitation</b>          | <b>337 595</b>   | <b>227 870</b>   | <b>7 878</b>     | <b>285 361</b>   |
| <i>en % du produit total</i>                   | 12%              | 7,2%             | 0,3%             | 10%              |
| +/- <i>Résultat financier</i>                  | -187             | -50              | 0                | 0                |
| +/- <i>Résultat exceptionnel</i>               | -3 356           | -25 082          | 34 455           | 2 947            |
| - <i>Impôts sur les bénéfices</i>              | 43 641           | 82 734           | 22 448           | 0                |
| <b>= CAF brute</b>                             | <b>290 412</b>   | <b>120 004</b>   | <b>19 885</b>    | <b>288 307</b>   |
| <i>en % du produit total</i>                   | 10%              | 3,8%             | 0,8%             | 10%              |
| - <i>Annuité en capital de la dette</i>        | 9 584            | 6 165            | 0                | 0                |
| <b>= CAF nette</b>                             | <b>280 828</b>   | <b>113 839</b>   | <b>19 885</b>    | <b>288 307</b>   |
| <i>en % du produit total</i>                   | 10%              | 3,6%             | 0,8%             | 10%              |
| + <i>Produits de cessions</i>                  | 7 500            | 0                | 0                | 0                |
| - <i>Dépenses d'équipement</i>                 | 90 521           | 98 184           | 91 446           | 74 961           |
| <b>= Variation du fonds de roulement</b>       | <b>197 807</b>   | <b>15 654</b>    | <b>-71 561</b>   | <b>213 347</b>   |
| <i>Fonds de roulement au 31/12</i>             | 599 329          | 614 984          | 543 422          | 756 769          |
| - <i>Besoin en fonds de roulement au 31/12</i> | 478 982          | 340 349          | 245 086          | 219 233          |
| <b>= Trésorerie</b>                            | <b>120 347</b>   | <b>274 634</b>   | <b>298 337</b>   | <b>537 536</b>   |

Source : CRC d'après comptes de gestion

<sup>2</sup> En dehors du cas exceptionnel de l'année 2020, marquée par la crise sanitaire qui a pénalisé le tourisme, ce qui n'a pas pour autant empêché GMVT de dégager un excédent bien que réduit.

## RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Entre 2018 et 2021, GMVT a ainsi consolidé sa trésorerie de 417 189 €. Au 31 décembre 2021, date de clôture du dernier exercice comptable complet de l'établissement public, sa situation bilancielle apparaissait solide en l'absence de dette à long terme et du fait d'une trésorerie confortable.

## 2 LA GESTION DES ACHATS

Pour assurer son fonctionnement et satisfaire ses besoins propres, GMVT commande des fournitures, des travaux et des prestations de services auprès de tiers. Entre 2017 et juin 2022, le montant total de ces achats s'est élevé à 8,5 M€ dont 8 M€ en fonctionnement et 0,5 M€ en investissement.

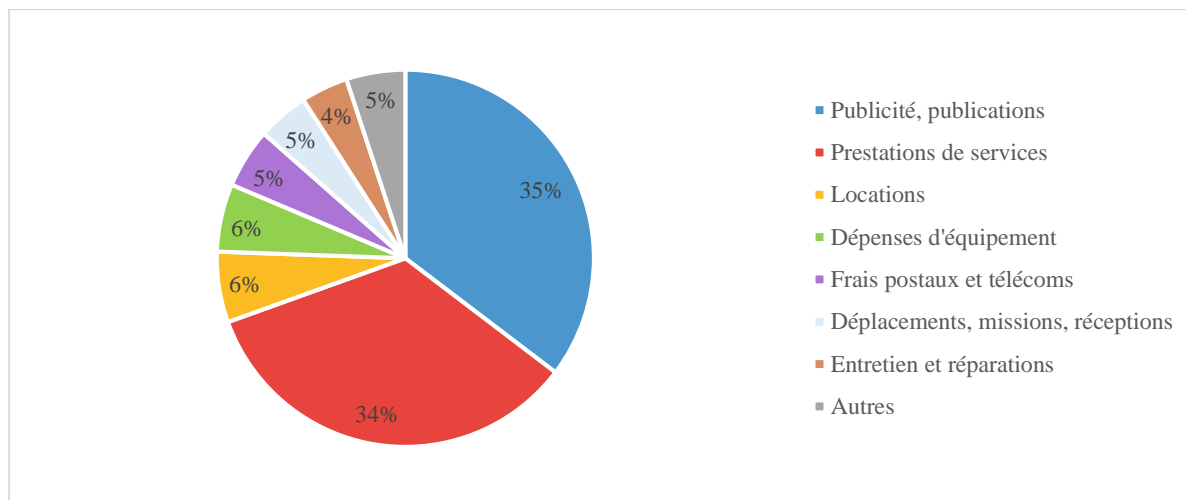
**Tableau n° 2 : Volume des achats en € HT**

| <i>en € HT</i>        | 2017      | 2018      | 2019      | 2020      | 2021      | 2022    | Cumul     |
|-----------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------|-----------|
| <i>Investissement</i> | 101 001   | 90 521    | 98 184    | 91 446    | 74 961    | 35 032  | 491 145   |
| <i>Fonctionnement</i> | 1 054 863 | 1 486 406 | 1 825 211 | 1 349 336 | 1 695 586 | 591 249 | 8 002 652 |
| <i>Total</i>          | 1 155 864 | 1 576 927 | 1 923 395 | 1 440 782 | 1 770 547 | 626 281 | 8 493 796 |

Source : CRC d'après le grand livre des comptes.

Les achats de l'office se répartissent en trois catégories : les dépenses de communication, les prestations de services (commercialisation de services de transport et d'hébergement) et le fonctionnement courant.

**Graphique n° 1 : Répartition des achats par poste (2017-2022)**



Source : CRC d'après le grand livre des comptes.

Dans le détail, hors prestations de transport et d'hébergement, l'office a eu recours à 511 fournisseurs, la plupart pour de faibles montants. Les achats se sont toutefois concentrés sur neuf d'entre eux qui ont facturé plus de 100 000 €, dont un au-delà du million d'euros.



**Tableau n° 3 : Montant des achats par fournisseur (2017-2022 hors prestations de service)**

| Tranche             | Montant HT cumulé | Nombre de fournisseurs |
|---------------------|-------------------|------------------------|
| >1 M€               | 1 090 054 €       | 1                      |
| [0,1 M€ - 1M€]      | 1 487 079 €       | 8                      |
| [40 000 € - 0,1 M€] | 1 511 660 €       | 25                     |
| < 40 000 €          | 1 328 643 €       | 477                    |
| Total               | 5 417 435 €       | 511                    |

Source : grand livre des comptes.

## 2.1 Le cadre juridique : un établissement public soumis au code de la commande publique

GMVT est un établissement public industriel et commercial. A ce titre, il est un acheteur public qui doit répondre à ses besoins en se conformant aux dispositions du code de la commande publique<sup>3</sup>. Cette qualité est rappelée à l'article 11 des statuts de l'établissement. En tant qu'établissement rattaché à la communauté d'agglomération de Vannes, il est soumis aux règles d'achat applicables à celle-ci<sup>4</sup>.

L'établissement doit donc procéder à ses achats sous la forme de marchés publics. A ce titre, il est tenu d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics au travers de procédures transparentes, en garantissant un libre accès des candidats aux marchés qu'il passe, en traitant ces candidats de façon égale et en s'abstenant de tout conflit d'intérêts<sup>5</sup>. Il en résulte des exigences réglementaires en matière de procédure d'achat qui reposent sur le recours à la publicité et à la mise en concurrence ; ces exigences sont proportionnelles au montant des marchés conclus.

L'acheteur public doit tout d'abord recenser ses besoins et rassembler ceux qui apparaissent homogènes en raison de leurs caractéristiques propres ou parce qu'ils constituent une unité fonctionnelle<sup>6</sup>. C'est le montant global de ce besoin sur la durée du marché qui doit servir de valeur de référence au marché public. Pour les marchés qui répondent à un besoin régulier et pas immédiatement quantifiable, la valeur de référence est déterminée sur la base des besoins d'une année sauf si le marché prend la forme d'un accord cadre pluriannuel, auquel cas la valeur de référence est le montant global des prestations<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> Article L. 1211-1 du code de la commande publique.

<sup>4</sup> Article R. 2221-24 du code général des collectivités territoriales. Les règles relatives aux régies municipales, définies aux articles L. 2221-1 et suivants et R. 2221-1 et suivants du code général des collectivités territoriales, sont applicables aux régies constituées par les établissements publics de coopération intercommunale en application des dispositions de l'article L. 1412-1 du même code.

<sup>5</sup> Article L.3 du code de la commande publique.

<sup>6</sup> Article R. 2121-6 du code de la commande publique. Voir également le guide des bonnes pratiques en matière de marchés publics de la Direction des affaires juridiques du ministère de l'Economie (pp. 37-38).

<sup>7</sup> Articles R. 2121-7 et -8 du code de la commande publique.

L'acheteur doit ensuite procéder à une consultation. Il détermine la procédure adéquate à suivre en fonction du montant du besoin. De façon synthétique et s'agissant des marchés de fournitures ou de services, un marché peut être passé sans publicité ni mise en concurrence lorsque le besoin est inférieur à 40 000 € HT<sup>8</sup>. Au-delà, la mise en concurrence doit être organisée et des mesures de publicité mises en œuvre. Au-delà de 90 000 € HT, un avis d'appel public à concurrence doit être publié dans un journal d'annonces légales ou au bulletin officiel d'annonces des marchés publics<sup>9</sup>. Enfin, au-delà de 215 000 € HT, le marché doit être passé selon une procédure formalisée (appel d'offre ouvert ou restreint, procédure avec négociation, dialogue compétitif)<sup>10</sup>.

L'acheteur doit veiller à faire une bonne utilisation des deniers publics et à ne pas contracter systématiquement avec un même opérateur économique lorsqu'il existe une pluralité d'offres susceptibles de répondre au besoin.

GMVT commercialise des prestations de transport et d'hébergement pour le compte de compagnies maritimes et de sociétés hôtelières, ainsi que l'y autorisent ses statuts et le code du tourisme<sup>11</sup>. Il est pour ce faire immatriculé au registre des opérateurs de voyages et de séjours tenu par Atout France, l'agence de développement touristique de la France<sup>12</sup>. Pour assurer cette activité, l'établissement a conclu divers contrats de partenariat avec les opérateurs du tourisme local et prend une marge commerciale lui permettant de couvrir ses frais. Une part importante concerne la vente, depuis les bureaux de l'office de tourisme, de billets des compagnies maritimes. Entre 2017 et juin 2022, les prestations de transport et d'hébergement ont représenté 34 % du total des achats de l'office.

Si ces dépenses sont inscrites en charge dans les comptes de GMVT, elles ne constituent pas des achats mais des versements de sommes dues par l'office qui intervient comme intermédiaire commercial. De ce fait, les fonds et valeurs collectés n'appartiennent pas à GMVT mais lui sont confiés. Surtout, ces dépenses ne répondent pas à des besoins propres de l'établissement mais directement à ceux des touristes : à ce titre, elles ne relèvent pas de la commande publique<sup>13</sup>.

---

<sup>8</sup> Seuil actuellement défini à l'article R. 2122-8 du code de la commande publique. Ce seuil était de 25 000 € avant le 1<sup>er</sup> janvier 2020.

<sup>9</sup> Seuil défini à l'article R. 2131-12 du code de la commande publique

<sup>10</sup> Seuil actuellement défini à l'annexe 2 du code de la commande publique. Il était de 221 000 € HT avant le 1<sup>er</sup> janvier 2020.

<sup>11</sup> Article L. 211-1 du code du tourisme. « I.-Le présent chapitre s'applique aux personnes physiques ou morales qui élaborent et vendent ou offrent à la vente dans le cadre de leur activité commerciale, industrielle, artisanale ou libérale : 1° Des forfaits touristiques ; 2° Des services de voyage portant sur le transport, le logement, la location d'un véhicule ou d'autres services de voyage qu'elles ne produisent pas elles-mêmes.

II.-Les organismes locaux de tourisme bénéficiant du soutien de l'Etat, des collectivités territoriales ou de leurs groupements peuvent se livrer ou apporter leur concours, dans l'intérêt général, à des opérations mentionnées au I, dès lors que celles-ci permettent de faciliter l'accueil ou d'améliorer les conditions de séjour des touristes dans leur zone géographique d'intervention. »

<sup>12</sup> Voir le [registre des opérateurs de voyage](#). Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2022, la SPL a repris cette activité et est également immatriculée.

<sup>13</sup> L'article L. 2 du code de la commande publique dispose que « sont des contrats de la commande publique les contrats conclus à titre onéreux par un acheteur ou une autorité concédante, pour répondre à ses besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services, avec un ou plusieurs opérateurs économiques. »

**La chambre rappelle que GMVT est un acheteur public qui doit procéder aux achats répondant à ses besoins selon les règles du code de la commande publique, sauf s'agissant des prestations d'hôtellerie et de transport pour lesquelles l'office intervient seulement comme intermédiaire commercial.**

## **2.2 Des processus internes défaillants**

### **2.2.1 Une méconnaissance des obligations liées à la qualité d'acheteur public**

GMVT est une petite structure qui compte 21 salariés. Dans la pratique, les achats sont principalement réalisés par le directeur. Celui-ci s'appuie sur une chargée de communication notamment pour l'identification des fournisseurs potentiels et sur une chargée d'administration et de comptabilité pour la gestion financière des achats.

L'office n'a pas pleinement conscience des obligations attachées à sa qualité d'acheteur public et n'a jamais inscrit ses achats dans les procédures de la commande publique. Il a sollicité des fournisseurs par habitude, sans analyse globale de ses besoins ni souci de remise en concurrence périodique<sup>14</sup>. Ainsi, si l'office a souvent sollicité des devis de plusieurs fournisseurs potentiels, il n'a jamais procédé à des publicités et à des mises en concurrence en bonne et due forme. Il ne dispose d'ailleurs ni du profil acheteur en ligne prévu par la réglementation<sup>15</sup> ni de comptes dans les journaux d'annonces légales. La plupart des dépenses ont été engagées sur simple devis.

Cette large méconnaissance du cadre juridique applicable résulte de deux facteurs : une culture d'entreprise tournée vers la promotion touristique, cœur de métier et priorité de l'office sur l'un des territoires les plus touristiques de Bretagne ; le profil du directeur, ancien directeur de l'office du tourisme de la Presqu'île de Rhuys, qui compte tenu de la taille de cet établissement, réalisait principalement des achats de gré à gré et qui a perpétué sa pratique.

La chambre observe toutefois que « *le directeur assure le fonctionnement de l'office de tourisme sous l'autorité du président* »<sup>16</sup>. Ce dernier, élu local expérimenté au fait des règles de la commande publique, aurait dû, dans le cadre de sa mission de contrôle de l'activité du directeur, à tout le moins alerter celui-ci sur les principaux attendus en matière de marchés publics. En s'abstenant de relever un dysfonctionnement systémique et récurrent, il a manqué à son obligation de contrôle.

La chambre a examiné dans le détail les conditions de passation des achats qui auraient dû faire l'objet de procédures de publicité et de mise en concurrence entre janvier 2017 et juin 2022, qui sont analysées au chapitre 2.3.

---

<sup>14</sup> La remise en concurrence périodique des achats publics est exigée par l'article L. 2112-5 du code de la commande publique.

<sup>15</sup> Article R. 2196-1 du code de la commande publique.

<sup>16</sup> Articles L. 133-6 du code du tourisme et R. 2221-28 du code général des collectivités territoriales.

Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2022, GMVT demeure un acheteur public dans la mesure où les sociétés publiques locales sont soumises au code de la commande publique. La nouvelle structure, davantage consciente de ses obligations, a engagé une structuration de son processus d'achat et a annoncé son intention d'établir un guide de la commande publique. La chambre lui rappelle qu'elle devra estimer ses besoins à l'échelle de la société et non séparer ce qui relève de l'office du tourisme de ce qui relève du centre de congrès, activités qui à ce stade demeurent cloisonnées.

**La chambre observe que le processus d'achat de l'établissement public GMVT ne s'inscrit pas dans les règles de la commande publique. Elle souligne que la structuration d'un processus d'achat conforme à ces règles doit constituer une priorité de l'organisation interne de la nouvelle société publique locale. Cette dernière s'est engagée en ce sens : le conseil d'administration a approuvé un règlement et une nomenclature des achats le 11 mai 2023 et a créé une commission d'appel d'offres qui s'est réunie le 20 juillet 2023 pour attribuer les premiers marchés publics.**

### **2.2.2 L'absence d'approbation par le comité de direction, seule autorité habilitée**

Un établissement public industriel et commercial intercommunal tel que GMVT est administré par un conseil d'administration et par un directeur<sup>17</sup>. L'organe décisionnel de GMVT en matière de marchés publics est le comité de direction, improprement dénommé et qui fait office de conseil d'administration aux termes des articles 2 à 4 des statuts<sup>18</sup>. La réglementation prévoit en effet que le conseil d'administration « *délibère sur toutes les questions intéressant le fonctionnement* » de l'établissement tandis que les attributions propres du directeur sont limitativement fixées et ne comprennent pas la conclusion des achats<sup>19</sup>. Ces derniers relèvent du conseil d'administration, qui peut donner délégation au directeur en la matière<sup>20</sup>. Ces règles sont reprises dans les statuts de l'office, qui sont toutefois plus restrictifs dans la mesure où ils limitent le pouvoir de délégation du comité de direction aux achats « *qui peuvent être passés de gré à gré en raison de leur montant* » (article 6), soit les achats d'un montant inférieur à 40 000 € HT.

---

<sup>17</sup> Article L. 2221-10 du code général des collectivités territoriales.

<sup>18</sup> Le comité de direction était composé de 29 membres dont 15 représentants de GMVA et 14 représentants des professions, organismes et associations intéressées par le développement touristique du territoire. Il s'est réuni 23 fois entre janvier 2017 et juin 2022.

<sup>19</sup> Articles R. 2221-18 et -28 du code général des collectivités territoriales.

<sup>20</sup> Article R. 2221-24 aliéna 2 du code général des collectivités territoriales.

Or, sur la période contrôlée, l'ensemble des achats ont été conclus et engagés pour le compte de l'établissement par le directeur sans que celui-ci ait bénéficié d'une délégation du comité de direction. Si ce dernier a dans la plupart des cas été informé des projets faisant l'objet des achats et de leur budget prévisionnel, il n'a jamais autorisé la conclusion des marchés publics y afférents ni ne s'est prononcé en connaissance de cause sur les éléments essentiels de ces marchés. Il a parfois même été amené à calibrer le besoin et à discuter des actions de communication après que le directeur a pré-désigné un prestataire<sup>21</sup>. Il n'a enfin jamais reçu communication du compte-rendu spécial dédié aux achats prévu par la réglementation<sup>22</sup>.

**La chambre rappelle que si le directeur était bien l'ordonnateur de l'établissement et avait, à ce titre, qualité pour prescrire l'exécution des dépenses, cela ne l'autorisait pas à conclure des marchés sans y être autorisé par le comité de direction**, la réglementation ne conférant en la matière au directeur qu'un rôle d'exécution des « actes, contrats et marchés » décidés expressément par l'assemblée délibérante. L'intervention de cette dernière pouvait intervenir soit en amont de la procédure, la délibération devant alors spécifier au moins la définition de l'étendue du besoin à satisfaire, le montant prévisionnel du marché à passer et autoriser expressément le directeur à signer le futur marché ; soit à l'issue de la procédure, la délibération devant alors préciser l'objet, l'identité de l'attributaire, le montant exact du marché et autoriser expressément sa signature<sup>23</sup>.

**La chambre constate que l'ensemble des achats réalisés par GMVT entre janvier 2017 et juin 2022 ont été engagés par le directeur alors que seul le comité de direction y était habilité. Cette défaillance systématique du comité de direction traduit une négligence des quinze élus locaux, pour certains expérimentés, qui ont siégé lors des 23 séances qui se sont tenues sur la période de contrôle.**

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur et GMVA ont fait valoir que lors de la création de GMVT en 2017, la continuité des pratiques de gestion en vigueur au sein des anciens offices du tourisme fusionnés avait prévalu, et que ces derniers n'appliquaient pas les règles de la commande publique.

La chambre rappelle toutefois que le président, qui a la maîtrise de l'ordre du jour des séances, et les autres élus auraient dû s'interroger sur l'absence totale de délibérations relatives aux marchés publics dans la mesure où ce type de délibération est courant dans les conseils municipaux dans lesquels ils siègent ou qu'ils président par ailleurs.

Depuis la transformation de GMVT en société publique locale au 1<sup>er</sup> juillet 2022, l'engagement des achats relève par défaut du directeur général en application de l'article L. 225-6 du code de commerce.

---

<sup>21</sup> Voir par exemple au chapitre 2.3.2. De même, le cahier des charges du nouveau site internet a été présenté au comité de direction le 11 juin 2019 alors que le prestataire avait été désigné le 10 mai 2019.

<sup>22</sup> Article R. 2221-23 du code général des collectivités territoriales.

<sup>23</sup> Voir Conseil d'Etat, *Commune de Montélimar*, 13 octobre 2004, n°254007.

### 2.2.3 Un suivi comptable à améliorer

Les établissements publics intercommunaux doivent tenir une comptabilité de l'engagement des dépenses<sup>24</sup>. L'engagement juridique est l'acte par lequel l'établissement crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge ; en matière d'achat, il s'agit du devis signé, du contrat ou du bon de commande. Cet engagement doit rester dans les limites des autorisations budgétaires, ce que la comptabilité des engagements a notamment pour objet de vérifier. Le contrôle de la disponibilité des crédits est opéré lors de l'engagement comptable, qui doit dès lors être préalable ou concomitant à l'engagement juridique<sup>25</sup>.

GMVT ne suit pas cette procédure. L'engagement juridique de l'achat (contrat ou devis) n'est pas communiqué au service comptable pour être intégré en comptabilité mais seulement versé dans un dossier « projet ». Ce n'est qu'à réception de la facture que l'engagement lui est transmis à l'appui de la facture. Dans ces conditions, l'engagement comptable et la vérification de la disponibilité des crédits ne sont pas réalisés<sup>26</sup>.

Cette lacune fragilise le contrôle interne comptable.

D'une part, en l'absence d'informations sur les engagements pris, le service financier n'a pu s'assurer de l'exhaustivité des charges à payer à la clôture des comptes au risque de remettre en cause la fiabilité du résultat annuel. A titre d'exemple, les mandats n°5 et 6 du 5 janvier 2018 règlent des factures adressées le 18 décembre 2017 par un prestataire pour un montant total de 73 760 € HT. Cette charge a été imputée sur les comptes 2018 alors que le service étant fait sur l'année 2017, elle aurait dû figurer dans les comptes 2017.

D'autre part, le service financier ne peut s'assurer que les engagements pris n'excèdent pas les crédits ouverts au budget, ni vérifier que les sommes facturées sont contractuellement dues. Le 18 novembre 2020, GMVT a par exemple adressé un règlement à un prestataire, qui excédait de 1 800 € le montant dû au vu du service fait.

**La chambre constate que GMVT ne procède pas à l'engagement comptable de ses achats parallèlement à leur engagement juridique (devis ou contrat) ce qui ne lui permet pas de vérifier que des crédits sont ouverts au budget pour les régler et fragilise la fiabilité de ses comptes.**

---

<sup>24</sup> Article L. 2342-2 du code général des collectivités territoriales.

<sup>25</sup> Arrêté du 26 avril 1996 relatif à la comptabilité d'engagement des communes, des départements, des régions et de leurs établissements publics.

<sup>26</sup> Cette situation se traduit par l'absence d'utilisation des comptes de rattachement (408, 4286, 4386, 4486, 4686, 1688).

## 2.3 L'analyse des principaux achats

### 2.3.1 Les prestations ne pouvant être confiées qu'à un seul opérateur

GMVT réalise la promotion du golfe du Morbihan dans divers médias. La chambre a identifié trois types d'actions :

- **Les campagnes de communication télévisuelle**<sup>27</sup>. A compter d'avril 2019, GMVT a souhaité promouvoir sa destination à la télévision. La définition du besoin a été débattue lors du comité de direction du 2 avril 2019 puis actualisée le 30 juin 2020. Pour ce faire, il a conclu des partenariats avec France Télévisions pour le parrainage des bulletins météo diffusés sur France 3 Bretagne et la diffusion d'une campagne de publicité, pour un montant total de 229 548 € HT entre 2019 et juin 2022.
- **Les campagnes de communication radiophonique**. En juin 2020, GMVT a commandé des spots publicitaires « *mettant en avant le golfe du Morbihan et notamment la qualité de ses huitres* » diffusés sur les ondes de deux radios nationales : RTL (88 317 € HT) et France Inter (48 70 € HT). L'office a souhaité solliciter des radios nationales de grande écoute pour toucher un public large et diversifié.
- **L'édition d'un numéro spécial du magazine « Bretons en cuisine »**. En octobre 2019, l'office a commandé auprès de l'agence Precom, régie historique du groupe Ouest-France, l'édition et la diffusion gratuite d'un hors-série « Bretons en cuisine ». La prestation a été réglée sur facture du 30 novembre 2019 par mandat du 18 décembre 2019, pour un montant de 35 000 € HT. La diffusion, prévue dans le bon de commande pour fin août – début septembre 2020, a finalement eu lieu le 30 septembre 2020. Le paiement a donc été effectué avant le constat du service fait, ce qui est autorisé s'agissant de l'achat d'une publication<sup>28</sup>.

Ces prestations ont été souscrites et réalisées hors de toute procédure de commande publique. Au cours du contrôle, GMVT a justifié cette absence par l'existence d'un seul opérateur économique pouvant répondre au besoin identifié.

---

<sup>27</sup> La réglementation des marchés s'applique bien dans ce cas car seuls sont exclus les services qui touchent à la création et à la réalisation de programmes audiovisuels (article L. 2513-1 du code de la commande publique). Cette exception s'applique exclusivement à l'achat ou à la production de programmes et non à la réalisation et à la diffusion de spots dans des écrans publicitaires payants.

<sup>28</sup> Article 4 de l'arrêté du 16 février 2015 fixant les dépenses des collectivités territoriales pouvant être payées sans ordonnancement, sans ordonnancement préalable ou avant service fait.

Le code de la commande publique prévoit en effet que « *l'acheteur peut passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables lorsque les travaux, fournitures ou services ne peuvent être fournis que par un opérateur économique déterminé, pour l'une des raisons suivantes : 1° Le marché a pour objet la création ou l'acquisition d'une œuvre d'art ou d'une performance artistique unique ; 2° Des raisons techniques. (...); 3° L'existence de droits d'exclusivité, notamment de droits de propriété intellectuelle. Le recours à un opérateur déterminé dans les cas mentionnés aux 2° et 3° n'est justifié que lorsqu'il n'existe aucune solution de remplacement raisonnable et que l'absence de concurrence ne résulte pas d'une restriction artificielle des caractéristiques du marché* »<sup>29</sup>.

La chambre rappelle toutefois que l'acheteur public ne doit pas solliciter d'emblée l'opérateur qui lui semble seul en mesure de répondre à son besoin mais doit commencer par définir son besoin en élaborant des spécifications techniques neutres<sup>30</sup>. Ce n'est que dans un second temps qu'il peut constater que ces spécifications techniques ne peuvent être satisfaites que par un seul opérateur.

Ce constat peut notamment résulter d'une démarche de sourçage : afin de préparer la passation d'un marché, l'acheteur peut effectuer des consultations ou réaliser des études de marché, solliciter des avis ou informer les opérateurs économiques de son projet et de ses exigences. Les résultats des études et échanges préalables peuvent être utilisés par l'acheteur, à condition que leur utilisation n'ait pas pour effet de fausser la concurrence<sup>31</sup>.

Dans la mesure où un marché public doit par principe donner lieu à une publicité et à une mise en concurrence, il appartient alors à l'acheteur public de démontrer au cas par cas qu'il remplit les conditions pour s'en dispenser. Il doit pour ce faire justifier que la prestation ne peut être réalisée que par un seul opérateur : aucune solution de remplacement raisonnable ne doit exister et l'absence de concurrence ne doit pas résulter d'une restriction artificielle des caractéristiques du marché ; que la nécessité de recours à cet opérateur résulte soit de raisons artistiques, soit de raisons techniques, soit de raisons tenant à la protection de droits d'exclusivité<sup>32</sup>. A défaut, le contrat est irrégulier<sup>33</sup>.

GMVT devait établir cette démonstration par écrit puisque la procédure interne applicable prévoit que les marchés passés sans publicité ni mise en concurrence donnent lieu à « *l'établissement d'une note de traçabilité de l'achat ou d'une analyse technique et comparative des offres reçues* »<sup>34</sup>. Ces documents devaient être conservés pour assurer une traçabilité du processus de décision.

---

<sup>29</sup> Article R. 2122-3 du code de la commande publique.

<sup>30</sup> Articles R. 2111-4 à -17 du code de la commande publique. Sur la neutralité des spécifications, voir notamment Conseil d'Etat, *Commune de Saran*, 11 septembre 2006, n°257545.

<sup>31</sup> Article R. 2111-1 du code de la commande publique. Pour aller plus loin, voir [le Guide du sourcing opérationnel](#) publié en mars 2019 par la direction des achats de l'Etat.

<sup>32</sup> Voir Conseil d'Etat, *Avrillier*, 11 octobre 1999, n°165510 ; *Département de l'Oise*, 2 octobre 2013, n°368846.

<sup>33</sup> Voir Conseil d'Etat, *Préfet des Hauts-de-Seine*, 2 novembre 1988, n°64954.

<sup>34</sup> Procédure interne GMVA, fichier « Marchés inférieurs au seuil de 40 000 € ».



Eu égard au montant des prestations, les achats analysés par la chambre devaient en principe faire l'objet d'une publicité et d'une mise en concurrence selon des modalités dites adaptées<sup>35</sup>. Les actions médiatiques concernées pouvaient toutefois être fondées sur deux des motifs de dispense de mise en concurrence ouverts par la réglementation : les raisons techniques et les droits d'exclusivité. D'une part, le choix des chaînes télévisées et des stations de radios est contraint par leur nombre limité en raison de l'attribution de fréquences et par leur ligne éditoriale ; d'autre part, le choix du média décline une stratégie commerciale (type de public visé, diffusion locale, nationale ou internationale, etc.) et fait donc partie de la définition du besoin.

Mais la chambre observe que GMVT n'a justifié son choix qu'*a posteriori*, à sa demande. L'office n'a pas le réflexe de définir préalablement son besoin au regard des règles de la commande publique et donc de justifier par écrit de l'existence d'un seul opérateur répondant à ce besoin. La stratégie de communication et sa justification ont été sommairement présentés en comité de direction. Les contrats conclus ne sont du reste pas des marchés publics *pro forma* visant l'article R. 2122-3 du code de la commande publique.

**L'activité de promotion touristique de GMVT conduit l'office à définir une stratégie commerciale qui peut conditionner la diffusion de campagnes de communication dans des médias spécifiques et ainsi justifier la passation avec eux de marchés publics sans publicité ni mise en concurrence. Dans ces cas de figure, la chambre demande toutefois à l'office de sécuriser le recours à ces procédures dérogatoires en le justifiant préalablement et au cas par cas.**

## 2.3.2 Les achats répondant à des besoins récurrents

### 2.3.2.1 La production des publications et supports de promotion touristique

GMVT a eu recours à d'importantes prestations de conception et d'impression de divers documents à destination des touristes d'une part et à destination des institutionnels d'autre part. Elles recouvrent la coordination éditoriale, la conception rédactionnelle, l'exécution et l'impression de divers périodiques (magazine de destination, guide de l'hébergement, guide pratique et de loisirs, guide gourmand, magazine voyage) et de brochures en langues étrangères, la conception et l'impression de diverses cartes et blocs sous-main, la réalisation de reportages photos ou vidéos, l'impression de plans de Vannes.

Ces prestations ont représenté 1,5 M€ entre janvier 2017 et juin 2022. L'office a recouru à quatre prestataires historiques de l'ancien office du tourisme de la Presqu'île de Rhuy, dont l'un à hauteur de 1,1 M€, auquel était externalisée la réalisation de la plupart des publications de GMVT.

---

<sup>35</sup> Articles L. 2123-1 et R. 2123-1 à -7 du code de la commande publique.

**Tableau n° 4 : Prestations de production des publications facturées à GMVT**

| <i>en € HT</i> | 2017           | 2018           | 2019           | 2020           | 2021           | 2022          | Total            |
|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|---------------|------------------|
| <i>O...</i>    | 110 581        | 194 732        | 252 658        | 223 258        | 308 826        | 0             | 1 090 054        |
| <i>I...</i>    |                | 41 664         | 50 257         | 26 548         | 44 282         | 0             | 162 751          |
| <i>E...</i>    | 21 465         | 27 383         | 31 638         | 29 018         | 35 424         | 22 774        | 167 702          |
| <i>A...</i>    |                | 23 267         | 28 461         | 17 715         | 31 712         | 4 410         | 105 565          |
| <b>Total</b>   | <b>132 046</b> | <b>287 046</b> | <b>363 013</b> | <b>296 539</b> | <b>420 244</b> | <b>27 184</b> | <b>1 526 072</b> |

Source : grand livre des comptes.

Bien que récurrentes et prévisibles, ces prestations n'ont pas fait l'objet d'une procédure de commande publique ni même d'un contrat écrit assorti d'une grille tarifaire. Elles ont été réalisées sur la base de simples devis demandés et signés par le directeur ou par ses collaborateurs au fil de l'eau, sans autre formalisme et sans mise en concurrence minimale. Seule l'édition du journal '*Golfe and You*' a donné lieu à la consultation, en 2018, de trois imprimeurs.

Au cours du contrôle, GMVT a indiqué que le comité de direction du 6 avril 2017 avait approuvé le maintien des relations commerciales avec les prestataires de l'ancien office du tourisme de la Presqu'île de Rhuys, intégré dans GMVT au 1<sup>er</sup> janvier 2017. Il ressort toutefois du procès-verbal de cette séance que le comité a seulement pris acte de la continuité de l'identité visuelle telle que développée par les prestataires historiques mais à aucun moment n'a approuvé la poursuite ou la reconduction de relations contractuelles<sup>36</sup>.

Compte tenu des montants en jeu, les prestataires auraient dû être sélectionnés dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres formalisée, la plus exigeante en matière de publicité et de mise en concurrence, et être régulièrement remis en concurrence<sup>37</sup>. Ces achats hors de toute démarche de commande publique exposent le directeur de GMVT à un risque de poursuites pénales au titre du délit de favoritisme<sup>38</sup>.

L'absence de marché public a soustrait ces prestations au contrôle de légalité effectué par le préfet<sup>39</sup>. Le comptable public a toutefois relevé les manquements en novembre 2021 et a demandé à GMVT d'y remédier. Par certificat administratif du 30 décembre 2021, le président et le directeur de l'office se sont engagés « à respecter les règles de la commande publique à compter de janvier 2022 ».

Pour ce faire, l'office s'est appuyé sur les services de GMVA. Les avis d'appel public à concurrence n'ont toutefois été publiés qu'à compter du 15 juin 2022. Il a donc continué d'acheter ses publications et ses supports de communication hors de tout marché public une partie de l'année 2022. Le comptable a procédé aux paiements au vu de certificats administratifs signés par l'ordonnateur.

<sup>36</sup> « Il y aura continuité de la 'bulle' avec un travail parallèle pour avancer vers toute une déclinaison (développée par le studio E... et l'agence O...) ».

<sup>37</sup> Régie par les articles L. 2124-1 et suivants et R. 2124-1 et suivants du code de la commande publique.

<sup>38</sup> Article 432-14 du code pénal.

<sup>39</sup> Aux termes des articles L. 2131-2, R. 2131-5 et D.2131-5-1 du code général des collectivités territoriales, les marchés publics d'un montant supérieur à 221 000 € HT doivent être transmis au contrôle de légalité au moment de leur conclusion.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur et GMVA ont expliqué ce délai par l'absence de compétences adéquates au sein de l'office, qui a nécessité la mobilisation des services de la collectivité, puis par le temps nécessaire à la collectivité pour s'approprier le dossier et se coordonner avec l'office.

Il en a résulté des tâtonnements et une certaine précipitation dans la passation des marchés.

En mars 2022, GMVA a informé GMVT qu'il convenait de procéder à une consultation unique. L'office a toutefois lancé l'attribution de trois marchés publics portant respectivement sur la conception graphique des supports de communication, l'impression sur rotatives et l'impression à petits tirages. Le premier et le troisième ont été scindés en deux lots, l'un relatif aux éditions touristiques et l'autre relatif aux éditions institutionnelles.

Ce fractionnement n'apparaît pas justifié dans la mesure où toutes les prestations concourent au même objet : la production des publications et des supports de communication de l'office du tourisme. Les deux marchés d'impression font du reste référence à la même classification européenne<sup>40</sup>.

GMVT a justifié le fractionnement par le fait que les rotativistes ne s'intéresseraient pas aux impressions de faible volume et qu'à l'inverse certains imprimeurs ne peuvent pas imprimer de gros volumes. L'office et GMVA ont également avancé que les tensions sur les commandes de papier nécessitaient de réduire les délais de procédure. La chambre observe toutefois que les cahiers des charges contredisent la première assertion puisque la commande-type du marché d'impression de petits tirages comprend notamment l'impression d'un sous-main à 180 000 exemplaires. Au demeurant, GMVT confiait jusqu'alors à son principal imprimeur à la fois les impressions sur rotative et plusieurs éditions touristiques figurant dans le marché d'impression de petits tirages.

La chambre rappelle que l'acheteur public doit en principe passer un marché unique pour l'ensemble des prestations qui sont homogènes par leurs caractéristiques propres ou leur unité fonctionnelle. Le périmètre ne se limite pas aux prestations de même nature mais recouvre une pluralité de services ou de fournitures concourant à un même objet<sup>41</sup>. Dans le cas présent, la conception éditoriale, l'exécution et l'impression des publications constituent des étapes d'une unité fonctionnelle. La nature des prestations devait donc conduire l'acheteur à distinguer des lots au sein d'un même marché, et non à passer plusieurs marchés.

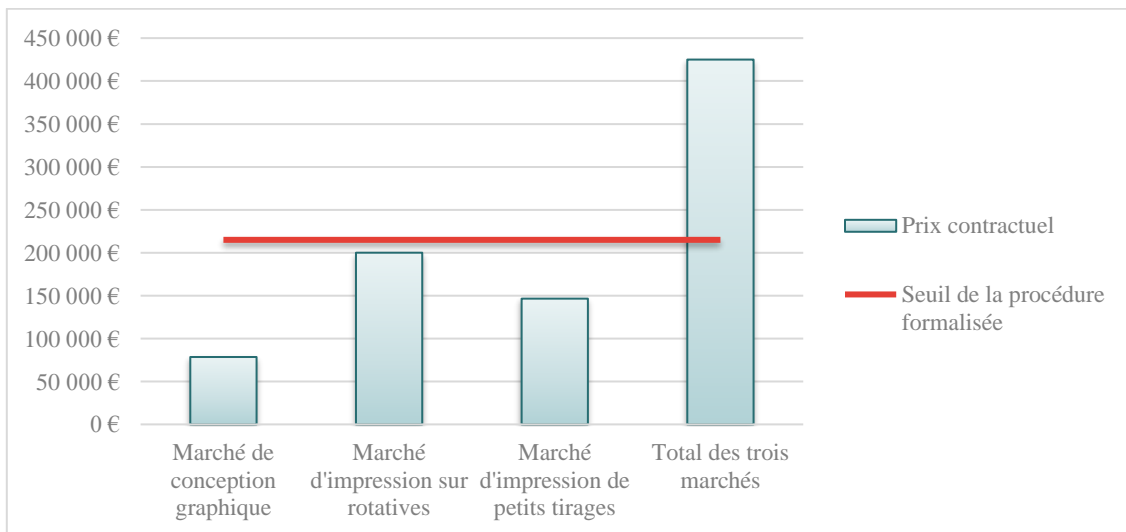
Or, compte tenu des montants estimés pour chaque marché, ce fractionnement a conduit GMVT à procéder à trois consultations selon la procédure dite adaptée, qui permet à l'acheteur de définir librement les modalités de publicité et de mise en concurrence<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> Services d'impression et services connexes - 79800000-2 (Common Procurement Vocabulary, classification européenne des marchés publics).

<sup>41</sup> Voir le [guide des bonnes pratiques en matière de marchés publics de la Direction des affaires juridiques du ministère de l'Economie](#) (pp. 37-38).

<sup>42</sup> Articles L. 2123-1 et R. 2123-1 à -7 du code de la commande publique.

**Graphique n° 2 : Estimation de la valeur des prestations et choix de la procédure**

Source : CRC d'après actes d'engagement.

**La chambre observe que compte tenu de l'homogénéité des prestations et du montant total du besoin estimé, GMVT aurait dû passer un marché public unique divisé en lots et procéder à un appel d'offres suivant la procédure formalisée, plus exigeante en matière de publicité et de mise en concurrence<sup>43</sup>.**

A défaut, les modalités de publicité et de mises en concurrence retenues se sont avérées insuffisantes au regard des exigences réglementaires applicables aux achats en procédure formalisée :

- L'avis d'appel public à concurrence a été diffusé dans l'édition du Morbihan du journal Ouest-France et sur le site *centraledesmarches.com* alors qu'il aurait dû faire l'objet d'une publication au bulletin officiel des annonces des marchés publics et au Journal officiel de l'Union européenne<sup>44</sup>.
- Le délai accordé aux candidats pour déposer une offre a été de 17 jours pour le marché d'impression à petit tirage, de 24 jours pour le marché de conception et de 26 jours pour le marché d'impression sur rotatives, alors qu'il aurait dû être d'au moins 30 jours<sup>45</sup>.
- Les offres auraient dû être analysées par une commission d'appel d'offres, qui n'existait pas au sein de l'établissement public<sup>46</sup>.

<sup>43</sup> Articles L. 2124-1 et R. 2124-1 et suivants du code de la commande publique.

<sup>44</sup> Article R. 2131-12 du code de la commande publique.

<sup>45</sup> Article R. 2161-2 et -3 du code de la commande publique.

<sup>46</sup> Article L. 1414-2 du code général des collectivités territoriales.

Il en a résulté une consultation insuffisamment ouverte puisqu'une seule entreprise a déposé une offre pour le marché d'impression sur rotatives et qu'aucune n'a répondu à l'avis d'appel public à concurrence sur le marché d'impression à petit tirage. Le marché de conception a été attribué le 25 août 2022, le marché d'impression rotative le 28 juillet 2022 et le marché d'impression à petit tirage a été déclaré infructueux. Les deux marchés attribués l'ont finalement été aux trois principaux prestataires historiques de GMVT et les prestations infructueuses continuent d'être confiées au fil de l'eau, sur devis, à divers imprimeurs de proximité.

**Tableau n° 5 : Prestataires pour la production des publications de GMVT**

| Nature de la prestation                               | 2017                                | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | Marché public 2022       |
|---|-------------------------------------|------|------|------|------|--------------------------|
| <i>Conception et édition supports touristiques</i>    | O.(conception)                      |      |      |      |      | O.                       |
|   | A.                                  |      |      |      |      |                          |
|   | E.                                  |      |      |      |      |                          |
| <i>Impression supports touristiques</i>               | O.                                  |      |      |      |      | I. (gros tirages)        |
|   | A.                                  |      |      |      |      |                          |
|   | I. (magazine <i>Golfe and You</i> ) |      |      |      |      | Divers imprimeurs autres |
| <i>Conception et édition supports institutionnels</i> | E.                                  |      |      |      |      | E.                       |
| <i>Impression supports institutionnels</i>            | Divers imprimeurs autres            |      |      |      |      | I. (gros tirages)        |
|   |                                     |      |      |      |      | Divers imprimeurs autres |

Source : CRC d'après factures et actes d'engagement 2022.

**Lorsque cela est possible, la comparaison des tarifs appliqués avant et après la conclusion de marchés publics ne fait pas ressortir d'anomalies.**

**La chambre rappelle que la pratique qui consiste à fractionner des achats qui auraient dû faire l'objet d'une consultation unique assortie de garanties en matière de publicité et de mise en concurrence est qualifiable de « saucissonnage »<sup>47</sup>. Elle est proscrite par le code de la commande publique<sup>48</sup> et serait susceptible d'exposer les dirigeants de GMVT à un risque de poursuites pénales au titre du délit de favoritisme<sup>49</sup>, a fortiori si elle a pour effet de reconduire des prestataires d'habitude.**

<sup>47</sup> Terme utilisé par l'Agence française anticorruption pour qualifier une « pratique consistant à scinder artificiellement des besoins homogènes dans le but de se soustraire aux obligations de publicité et de mise en concurrence et bénéficier ainsi de règles de passation allégées » (Source : Agence Française anticorruption, [Guide de l'achat public](#)).

<sup>48</sup> Article R. 2121-4 du code de la commande publique.

<sup>49</sup> Article 432-14 du code pénal. Le saucissonnage peut à lui seul être constitutif du délit (voir Cour de cassation, chambre criminelle, 10 septembre 2018, n°08-80.589).

**Dans la mesure où les marchés conclus à l'été 2022 arrivent à échéance et que la réalisation des publications et des supports de communication constitue un besoin récurrent et prévisible de l'office du tourisme, la chambre demande à GMVT de se conformer dans les meilleurs délais au code de la commande publique s'agissant de leur achat. La technique la plus adaptée serait la conclusion d'un accord-cadre pluriannuel global décomposé en lots, et couvrant l'intégralité des prestations liées à la production des publications et des supports de communication.**

Au cours du contrôle, GMVT a indiqué envisager à court terme de réaliser lui-même la mission de conception et de création et de passer un marché public unique pour l'ensemble de ses impressions.

### 2.3.2.2 Les autres achats récurrents

Lorsqu'un acheteur public présente des besoins récurrents, sur plusieurs années, qu'il n'est pas en mesure de quantifier précisément, il lui appartient de conclure des accords-cadres pluriannuels d'une durée maximale de quatre années<sup>50</sup>. Cette technique d'achat présente le double avantage de sécuriser la relation fournisseur sur plusieurs années et d'obtenir des tarifs plus avantageux grâce à un volume d'affaires plus important. Elle exige de l'acheteur qu'il définisse préalablement son besoin avec précision afin d'inclure dans le périmètre des prestations de l'accord-cadre toutes celles qui pourraient être sollicitées sur la durée du contrat.

La procédure de consultation à mettre en œuvre dépend de la valeur estimée du besoin. Cette dernière est déterminée en prenant en compte la valeur maximale estimée de l'ensemble des bons de commande à émettre pendant la durée totale de l'accord-cadre<sup>51</sup>. Le marché doit être conclu pour une durée limitée afin de permettre une remise en concurrence périodique<sup>52</sup>.

La chambre a identifié parmi les dépenses de GMVT trois types de prestations récurrentes qui ont été commandées au fil de l'eau hors de toute procédure de marché public alors que, compte tenu de leur montant, elles auraient dû faire l'objet d'accords-cadres conclus après publicité et mise en concurrence.

- **Des prestations d'affichage.** Après avoir sollicité plusieurs devis comparatifs, GMVT a commandé 115 977 € HT de prestations d'affichage entre 2019 et 2022, auprès de deux sociétés : la régie publicitaire de **F.** (31 865 €) et la société **D.** (84 112 €).
- **L'acquisition, le renouvellement et la maintenance du matériel informatique.** En 2017, GMVT a consulté trois prestataires informatiques pour la fourniture et la maintenance de son matériel informatique. Il a retenu la société **A.** sur la base d'un contrat de maintenance sans limite de durée, au prix de 840 € par mois les six premiers mois, puis de 560 € mensuels et d'un « budget postes informatiques » de 13 802 € HT. Entre 2017 et 2022, cette société a facturé 124 408 € HT de prestation à l'office soit en moyenne 20 735 € par an<sup>53</sup>.

<sup>50</sup> Article L. 2125-1 du code de la commande publique.

<sup>51</sup> Article R. 2121-8 du code de la commande publique.

<sup>52</sup> Articles L. 5 et L. 2112-5 du code de la commande publique.

<sup>53</sup> Pour moitié il s'agit de dépense de renouvellement d'ordinateurs. Pour un tiers, il s'agit d'une assistance. Le reste concerne l'acquisition d'antivirus et de divers petits matériels.

- **La réalisation d'un nouveau site internet.** À l'automne 2018, GMVT a désigné la société S. pour l'accompagner dans la réalisation d'un nouveau site internet ; entre 2019 et 2022, cette société lui a facturé 41 055 € HT de prestations sur devis. Le projet a été présenté au comité de direction du 2 avril 2019. Avec l'appui de S., GMVT a consulté dix agences spécialisées dans la construction de sites internet. Au vu d'un rapport d'analyse des offres rédigé après audition des trois agences ayant présenté les meilleures offres, la société K. a été retenue le 10 mai 2019 pour une prestation de création du site et de maintenance sur trois ans. L'office a payé à ce titre 53 025 € HT entre 2019 et 2022.

**La chambre demande donc à GMVT de procéder à ses achats récurrents en analysant son besoin sur plusieurs années puis en concluant des accords-cadres à l'issue de consultations conformes au code de la commande publique.**

### 2.3.3 La réalisation de parcours sportifs

GMVT a aménagé des parcours sportifs en plein air destinés au *trail*, à la marche nordique et au VTT. Le projet a été approuvé par le comité de direction du 2 avril 2019 et actualisé lors de la séance du 8 décembre 2020.

Cette action soulève trois difficultés.

Premièrement, si l'ordonnateur a indiqué que GMVA avait été largement associée au projet, il apparaît que cette dernière disposait d'une compétence exclusive en matière d'aménagement des parcours touristiques. Au cours du contrôle, GMVA a confirmé que parmi les axes stratégiques de la politique touristique communautaire, le volet « *aménager et mettre en scène le territoire (...) est mis en œuvre par la direction tourisme de l'agglomération* » tandis que l'office du tourisme est seulement chargé du volet « *renforcer la notoriété, la visibilité et la mise en marché de la destination* »<sup>54</sup>. De ce fait, GMVA est compétente pour réaliser « *la signalétique et le balisage des itinéraires de randonnée qu'elle crée* »<sup>55</sup>. C'est donc elle qui aurait dû piloter le projet et prendre en charge les dépenses relatives à l'aménagement notamment le balisage. Elle pouvait associer GMVT, mais en limitant son intervention à la promotion des parcours sportifs. La répartition des compétences n'a pas évolué avec la création de la société publique locale, ses statuts étant sur ce point similaires à ceux de l'ancien établissement public.

---

<sup>54</sup> Réponse au questionnaire n°5.

<sup>55</sup> Réponse au questionnaire n°4.

Deuxièmement, GMVT ne s'est d'aucune manière inscrit dans une démarche de commande publique. Les prestations ont été engagées au fil de l'eau par le directeur sous la forme de cinq devis signés entre le 15 avril 2019 et le 26 octobre 2020<sup>56</sup>. Dès le stade de la validation du projet, le 2 avril 2019, le président a informé le comité de direction que l'office s'était « adressé au groupe R. pour mettre en place ce projet complet » dans un budget estimé à 47 500 € HT. L'extension des parcours a été actée lors du comité de direction du 8 décembre 2020, sans que le montant du budget supplémentaire soit évoqué.

La chambre rappelle que l'acheteur public doit commencer par déterminer son besoin et par décliner les spécifications techniques permettant d'y répondre, en élaborant un cahier des charges. Puis il doit procéder à une consultation respectant les règles de publicité et de mise en concurrence applicables compte tenu de la valeur estimée des prestations. Au stade de la définition du besoin, l'acheteur public peut procéder à un sourcing, c'est-à-dire réaliser des études de marché, solliciter des avis ou informer les opérateurs économiques de son projet et de ses exigences. Les résultats des études et échanges préalables peuvent être utilisés par l'acheteur dans le cadre d'une consultation mais ils ne doivent pas avoir pour effet de fausser la concurrence<sup>57</sup>. En d'autres termes, le sourcing participe de la définition du besoin et précède la consultation ; il ne s'y substitue pas.

Au cours du contrôle, GMVT a indiqué que « le choix de la société R. s'est appuyé sur sa capacité à répondre à [ses] différents besoins : un service dédié à l'outdoor, une diversité des sports outdoor (trail, marche nordique, VTT, Gravel...), une volonté marketing de digitaliser l'offre, et une approche marketing ambitieuse (salon de promotion, relations presse, fichiers clients, lien avec le service textile...) »<sup>58</sup>. **La chambre observe que cette conclusion devait résulter d'une consultation ouverte et transparente respectant les règles de la commande publique et non de contacts préalables pris de gré à gré par la direction de l'office du tourisme.** Le prestataire ne saurait en aucun cas avoir été désigné avant même l'évaluation du besoin.

Les prestations relatives à l'aménagement (balisage) et la gestion des parcours sportifs ont coûté au total 99 035 € HT entre avril 2019 et juin 2022. Dès lors, et compte tenu de leur nature, elles auraient dû donner lieu à un marché public unique pour l'ensemble des parcours sportifs, le cas échéant divisé en lots pour chaque sport, à l'issue d'une procédure de publicité et de mise en concurrence adaptées<sup>59</sup>.

Troisièmement, en s'adressant directement au groupe R. sans définir préalablement son besoin, GMVT n'a pas préservé au mieux ses intérêts. La prestation proposée prévoit le balisage des sentiers et une intégration des parcours dans les applications en ligne de l'entreprise. Cette dernière étant propriétaire de ces applications, l'office doit acquitter une cotisation annuelle de 7 875 €<sup>60</sup>. Celle-ci a représenté 30 688 € entre avril 2019 et juin 2022 soit 31 % du total des prestations facturées à GMVT par le groupe R.

---

<sup>56</sup> Devis signés le 15 avril 2019 (24 000 € + adhésion annuelle de 3000 €), le 25 août 2019 (15 000 €), le 16 septembre 2019 (8 500 €), le 11 mai 2020 (11 525 € + cotisation annuelle de 1 875 € + balisage au prix unitaire de 950 €) et le 26 octobre 2020 (5 825 €).

<sup>57</sup> Article R. 2111-1 du code de la commande publique. Pour aller plus loin, voir [le Guide du sourcing opérationnel](#) publié en mars 2019 par la direction des achats de l'Etat.

<sup>58</sup> Réponse questionnaire n° 2.

<sup>59</sup> Articles L. 2123-1 et R. 2123-1 à -7 du code de la commande publique.

<sup>60</sup> 3 000 € pour le trail, 3 000 € pour la marche nordique et 1 875 € pour le VTT.



Or, les itinéraires de randonnée peuvent dans certaines conditions constituer une œuvre de l'esprit protégeable au titre du droit d'auteur<sup>61</sup>. Mais en l'absence de contrat explicite sur ce point, la répartition, entre GMVT et le prestataire, de la propriété intellectuelle des parcours sportifs et des éventuels droits d'auteur attachés n'est pas réglée. Ce flou juridique exposera l'office à un risque contentieux et indemnitaire lorsqu'il devra remettre en concurrence la prestation ou souhaitera y mettre fin.

Au demeurant, le partenariat avec R. implique une tacite reconduction dès lors que GMVT paye l'adhésion annuelle ; or, un marché public doit présenter une durée limitée, pour permettre une remise en concurrence périodique<sup>62</sup>.

**En conclusion, sauf à modifier les statuts de la société publique locale, la chambre demande à GMVT de restituer la gestion des parcours sportifs à GMVA, seule compétente pour l'aménagement de cheminements touristiques en lien avec le département du Morbihan, chargé d'élaborer le plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée (PDIPR). Il appartiendra alors à l'agglomération de se rapprocher du prestataire pour réinterroger le montage contractuel, se conformer au code de la commande publique et sécuriser ses intérêts si elle souhaite conserver les parcours sportifs.**

En réponse aux observations provisoires, GMVA a indiqué qu'il lui apparaissait « *indispensable de revoir le périmètre d'intervention de chaque acteur* » et que « *le règlement de cette situation imposera de mettre fin à la prestation payée à R.* ». Elle a en conséquence fait part de son intention d'« *engager une étude juridique préalable* » et d'examiner la restitution à la communauté d'agglomération de la gestion des parcours sportifs.

---

<sup>61</sup> Voir [Cour de cassation, 30 juin 1998, Fédération française de randonnée pédestre, n°96-15.151](#).

<sup>62</sup> Articles L. 5 et L. 2112-5 du code de la commande publique.



Chambre régionale des comptes Bretagne  
3, rue Robert d'Arbrissel  
CS 64231  
35042 Rennes Cedex

[www.ccomptes.fr/fr/crc-bretagne](http://www.ccomptes.fr/fr/crc-bretagne)