

La Création d'un OT de Pays par un
Syndicat Mixte

Foire aux Questions

Elaboration du SLOP du Pays de l'Agenais

*Recueil des questions posées lors des groupes de travail des OTSI du
Pays de l'Agenais de janvier à mars 2008*

QUELQUES GÉNÉRALITÉS...

Quelle est la différence entre un Office de Tourisme (OT) et un Syndicat d'Initiatives (SI) ?

Il ne s'agit pas d'une différence de taille mais de nature. L'OT est obligatoirement institué par la collectivité alors que le SI relève de l'initiative privée. Aujourd'hui, les deux types de structure sont dans le même mouvement, mais leur différence de nature implique une différence de territorialité : il ne peut y avoir qu'un seul OT par territoire, celui de la collectivité qui l'a institué. En revanche, plusieurs SI peuvent cohabiter sur un même territoire.

Quelles sont les différentes formes juridiques que peut revêtir un OT ?

L'association

Plus de 85% des Offices de Tourisme sont associatifs. Il s'agit, de la part de la collectivité, d'un choix clair de gestion déléguée.

Il convient d'être attentif à respecter le principe de délégation dans tous les actes de la vie de l'office associatif.

L'EPIC (Établissement Public Industriel et commercial)

C'est un établissement ayant un statut de droit public, avec une activité de droit privé.

La présence d'un directeur y est obligatoire.

L'organe délibérant est « le comité de direction » composé majoritairement d'élus, ainsi que de socioprofessionnels.

Le directeur et le comptable de l'EPIC sont de droit public, le reste du personnel est de droit privé.

L'EPIC relève d'une fiscalité privée mais d'une comptabilité publique (M4). Le budget et les comptes sont soumis à l'instance délibérante de la collectivité qui l'a institué.

L'EPIC perçoit directement la taxe de séjour qui est affectée dans son intégralité à son budget.

En plus des missions de base dévolues aux OT, il peut avoir de multiples activités. Il est en outre obligatoirement consulté sur des projets de développement touristique.

Les régies

Une régie peut gérer un SPIC (service public industriel et commercial) ou un SPA (service public administratif). Elle peut avoir l'autonomie financière (budget annexe) et la personnalité morale (responsabilité du président, autonomie de représentation).

Une régie gérant SPIC est un ersatz d'EPIC et n'a plus d'intérêt aujourd'hui (loi 13 août 2004).

Une régie gérant un service public administratif est utile si l'office de tourisme n'a pas d'activité commerciale et gère uniquement le service public.

Les SEM (société d'économie mixte)

La SEML (SEM Locale) associe des collectivités publiques et une ou plusieurs personnes privées pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial. Son statut est celui d'une société anonyme. Son capital est majoritairement détenu par les collectivités publiques, les actionnaires privés devant en détenir au moins 20 %.

Les délibérations, contrats et comptes annuels sont communiqués au représentant de l'Etat qui peut saisir la Chambre régionale des comptes.

Les marchés que passent les SEML sont soumis au code des marchés publics.

La comptabilité est une comptabilité privée, le personnel est de droit privé.

La collectivité n'a d'intérêt à recourir à la SEM que dans le cas où l'office de tourisme est un gestionnaire d'équipements.

Récapitulatif des différentes formes juridiques applicables aux OT					
	Association	SEML	Régies		EPIC
			SPA	SPIC	
Nature juridique	Droit privé	Droit privé	Droit public		Droit public
Textes de référence	Code civil, loi 1901	Droit des sociétés, CGCT	CGCT	CGCT	CGCT, code du tourisme
Création	Les fondateurs	Les collectivités territoriales ou leurs groupements	Les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les établissements publics de coopération intercommunale ou les syndicats mixtes		Les communes ou leurs groupements
Objet	Libre selon statuts	Intérêt général	Service public		
Compétences	Statutaires libres	Intérêt local fonction de la collectivité créatrice et activités complémentaires	Intérêt local strictement limité par statuts	Intérêt local statutaire et activités complémentaires	Intérêt local statutaire et activités complémentaires
Maîtrise	Selon statuts	Publique			
Capital	Non	Oui de 37000 à 225000	Non		
Financements publics	Libres/encadrés pour lucratif	Encadrés	100%	Encadrés	Taxe de séjour encadré
Comptabilité	Privée		Publique		
Fiscalité	Non fiscalisée sauf lucrativité	Commerciale	Non fiscalisé	Commerciale	
Contrat de travail	Droit du travail		Droit public	Droit du travail sauf directeur et comptable droit public	
Passation des contrats	Pouvoir adjudicateur si créer pour répondre à un intérêt général et financé majoritairement	Droit privé pour activité industrielle et commerciale Pouvoir adjudicateur pour le reste	Code des marchés publics		
Relation avec collectivité	Convention si service in house ou mise en concurrence	Mise en concurrence	Directe	Convention si compensation de contraintes de service public	

Un syndicat mixte peut-il instituer un OT ?

La création d'un OT par un syndicat mixte est rendue possible par la loi du 15 avril 2006, qui ne laisse cependant aucun choix quant à la forme juridique de cette structure. Un OT institué par un syndicat mixte l'est obligatoirement sous la forme d'un EPIC.

Qu'est-ce qu'un syndicat mixte ?

Un syndicat mixte est composé de collectivités de plusieurs niveaux (communes, communauté de communes, ...) qui se réunissent sous cette forme juridique pour exercer des compétences en commun. On distingue le syndicat mixte fermé, composé uniquement des collectivités de son périmètre et le syndicat mixte ouvert, composé des collectivités de son périmètre mais également d'autres organismes tels que le Conseil Général ou encore les chambres consulaires.

L'EPIC...

Quel est le temps nécessaire à la création d'un OT de Pays en EPIC à l'échelle d'un territoire tel que le Pays de l'Agenais ? (52 communes – 6 EPCI – 14 OTSI)

Sans obstacle majeur et en y consacrant une personne à temps plein, il faut prévoir un an et demi environ.

Quel est l'organe délibérant de l'EPIC ?

Il s'agit du Comité de Direction.

Comment se compose le Comité de Direction de l'EPIC ?

Le Comité de Direction de l'EPIC est composé d'élus (majoritaires) et de socioprofessionnels. Les règles de répartitions sont fixées par l'instance délibérante de la collectivité. Le Président de l'EPIC est élu parmi les membres du Comité de Direction. Il peut faire partie aussi bien des élus que des socioprofessionnels.

La comptabilité de l'EPIC est-elle différente de celle de l'association ?

Oui. L'EPIC est soumis à une comptabilité publique. Elle est quasiment similaire à la M14 applicable aux collectivités. Il s'agit de la M4 qui permet des opérations commerciales.

L'EPIC est réputé être assez complexe à gérer d'un point de vue administratif. Comment le directeur peut-il surmonter la lourdeur de l'administration d'un EPIC ?

Ce n'est pas une fatalité. Il suffit de bien dimensionner l'EPIC avec un service administratif correspondant. Tout est dans l'anticipation. Il faut prévoir deux postes à la direction : un directeur qui rempli les missions qui lui sont affectées par la loi et un agent qui gère toute la partie administrative du fonctionnement de l'EPIC.

L'EPIC peut-il, au même titre que les associations, avoir des adhérents et recevoir leurs cotisations ?

Non. L'EPIC ne peut pas prétendre à des adhésions. En revanche, il est tout à fait en capacité de mettre en place un système de participation auprès des professionnels du tourisme. Il s'agit de mettre en place tout un ensemble de services dédiés aux professionnels du tourisme, moyennant une participation financière forfaitaire, et de solliciter des participations complémentaires pour des actions spécifiques et ponctuelles les concernant.

Concrètement, quelles sont les principales étapes du regroupement par le biais de la création d'un EPIC à l'échelle d'un Pays ?

Si les élus valident ce principe, il faut dans un premier temps faire remonter la compétence tourisme à toutes les intercommunalités composant le Pays. Chaque collectivité doit ensuite prendre une

délibération attestant de sa volonté d'exercer cette compétence en commun au sein du Syndicat Mixte du Pays. Enfin, ce dernier devra délibérer sur la création de l'OT de sous la forme d'un EPIC.

LE DEVENIR DES OTSI ACTUELS...

Les associations qui portent aujourd'hui les OTSI du Pays sont-elles amenées à disparaître au profit de l'EPIC ?

Non. Il est capital de garder une gestion locale de certaines missions. L'EPIC porte la dénomination « Office de Tourisme ». Les OT associatifs peuvent être maintenus, et deviennent des antennes de l'OT. Ils doivent donc porter une dénomination différente (exemple : « Beauville Tourisme » ou « Point d'Information d'Astaffort », ...). Ainsi le tissu associatif local est maintenu, et chaque association est libre, en dehors des missions communes managées par l'EPIC, d'organiser ses propres manifestations.

L'EPIC ne risque-t-il pas de conduire à la perte du bénévolat ?

Non. Il est tout à fait possible, au sein de cette forme juridique, de valoriser les bénévoles et les associations locales. Les présidents des « anciens » OT peuvent intégrer le Comité de Direction de l'EPIC, et les bénévoles peuvent être impliqués dans des commissions thématiques.

Qu'advient-il des cotisations que paient actuellement les OTSI aux différentes fédérations (UDOSTI, FROTSI, FNOSI) ?

Les « anciens » OT cessent de payer ces cotisations. L'EPIC n'en paye qu'une, majorée par le nombre d'antennes dont il dispose.

Les animations locales organisées par les OTSI seront-elles gérées par l'EPIC ?

Non. La mission « animation » reste à l'échelon local. Chaque structure est libre d'organiser les manifestations comme elle le souhaite et en conserve tous les bénéfices.

Quelles sont les missions mutualisables, quelles sont celles qui doivent rester à l'échelon local ?

En règle générale, les missions de base sont mutualisées (accueil, information, promotion, communication, coordination des acteurs locaux, ...). Les missions restant à l'échelon local sont l'animation et la gestion d'équipement.

Que deviennent les fonds associatifs des « anciens » OT dans le cadre d'un regroupement ?

En théorie, la règle dans ce cas est la suivante : il convient de déterminer, dans le fond associatif, la part qui revient au tourisme. Cette part est donc censée être reversée à la nouvelle structure. Néanmoins, dans la pratique, un tel transfert de fonds d'une association à la nouvelle structure n'a

jamais été observé. Il est donc possible que chaque ex-Office de Tourisme conserve son fonds associatif.

Qu'advient-il du compte bancaire de l'association ?

Chaque OT sous forme associative peut continuer ses activités mais doit simplement changer de dénomination. Dans ce cas, chaque association peut conserver son compte bancaire.

Comment les associations vont-elles financer l'animation locale si la subvention de la collectivité est reversée à l'EPIC ?

Dans la subvention que versent aujourd'hui les collectivités à leurs OTSI, il faut pouvoir distinguer la part dédiée aux missions touristiques de celle dédiée à l'animation locale. Dans le cadre du regroupement des OTSI, la part de la subvention versée pour les animations doit continuer à être versée puisque chaque association est responsable de ses manifestations. En outre, la totalité des bénéfices engendrés par les animations reviennent aux associations organisatrices.

LES MOYENS HUMAINS ...

Dans le cas d'un regroupement sous forme d'EPIC, que deviennent les salariés des anciens OT ?

Conformément à l'article L 1224-2 du Code du Travail, Le nouvel employeur est tenu, à l'égard des salariés dont les contrats de travail subsistent, aux obligations qui incombent à l'ancien employeur à la date de la modification.

L'EPIC devient donc l'unique employeur de tous les salariés ce qui est assez avantageux puisque, pour la majorité des salariés, il n'y a pas de changement de statuts (contrat de droit privé) et, ayant un employeur commun, ils voient leurs conditions de travail harmonisées.

Cela peut également être avantageux pour les structures qui, actuellement, ne disposent pas de moyens humains et financiers suffisants pour recruter et former du personnel saisonnier. Les saisonniers recrutés par un employeur unique peuvent être optimisés et bénéficier d'une formation commune, moins chronophage pour les salariés permanents.

Dans le transfert des emplois salariés des anciens OT à l'EPIC, qu'advient-il de ceux qui occupent un emploi communal ?

Les emplois communaux font l'objet d'une attention particulière. Ils doivent faire un choix : soit ils restent salariés de leur collectivité, soit ils décident de suivre la compétence tourisme. Dans ce dernier cas, ils deviennent alors salariés du syndicat mixte et sont soit détachés, soit mis à disposition de l'EPIC.

Quelle est la différence entre le détachement d'un fonctionnaire, et sa mise à disposition ?

Le personnel détaché fait une pause dans sa carrière de fonctionnaire, et est rémunéré par l'organisme pour lequel il travaille. S'il quitte cet organisme, il peut réintégrer la fonction publique.

Le personnel mis à disposition reste employé par sa collectivité de référence mais exerce sa mission pour le compte d'une autre structure, qui annuellement, reverse la part de salaire correspondant à la mission à la collectivité employeur.

La mutualisation des moyens humains est-elle une réalité ? Y a-t-il des exemples de mutualisations réussies dans d'autres structures ?

La mutualisation des moyens humains dans le cadre d'un regroupement n'est pas un leurre. Elle est non seulement possible, mais facteur de satisfaction dans les structures l'ayant mise en place. Par exemple, l'OT du Béarn des Gaves est né du regroupement des OTSI situés sur le territoire du Pays du Béarn des Gaves. Le siège de l'OT, à Salies de Béarn, dispose d'antennes à Navarrenx, Orthez et Sauveterre. L'ensemble des salariés de la structure est formé pour pouvoir intervenir sur toutes les antennes. L'effet de cette démarche sur les salariés a été positif, ceux-ci y ont vu un moyen d'évoluer et ont été professionnellement redynamisés par le regroupement.

Quels sont les facteurs de réussite de la mutualisation des moyens humains ?

La mutualisation des moyens humains demande beaucoup d'investissement en organisation. Il convient en effet en amont de définir précisément quelles seront les procédures de travail collectif. Cela permet aux salariés d'intervenir sur toutes les antennes sans pour autant être déboussolés par les méthodes de travail différentes.

Cela demande également une formation commune pour tous les salariés, ce qui est rendu possible par la Région Aquitaine qui met en place des Programmes Locaux de Formation dédiés au tourisme.

Si les salariés actuels des OTSI deviennent salariés de l'EPIC, qui aide les associations à monter leurs manifestations ?

Chaque association doit pouvoir anticiper ses besoins en personnel pour le volet « animation » et les salariés de l'EPIC sont mis à disposition de l'association pour cette mission précise. Il convient par contre de quantifier très précisément le temps de mise à disposition des salariés dont chaque OT aura besoin pour l'animation locale de manière à adopter une gestion des plannings efficace.

DIVERS ...

Deux OT peuvent-ils fusionner alors qu'ils sont tous deux sur le territoire de deux intercommunalités différentes ?

Oui. Même si ces deux structures ne se situent pas sur la même intercommunalité, cela ne pose pas de problème dans la mesure où la question est posée à une échelle supra-communautaire, c'est à dire celle du Pays.